

## LISTE DES AUTEURS

Loïc AZOULAI, *Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)*

Claude BLUMANN, *Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)*

Alain BUZELAY, *Professeur à l'Université Nancy II*

Vassili CHRISTIANOS, *Professeur à l'Université d'Athènes*

Catherine FLAESCH-MOUGIN, *Professeur à l'Université Rennes 1*

Christian HUGLO, *Avocat au barreau de Paris*

Erwan LANNON, *Professeur au Collège d'Europe*

Gilles MARHIC, *Membre du Service juridique du Conseil de l'Union européenne*

Rostane MEHDI, *Professeur à l'Université Aix-Marseille III*

Yves PETIT, *Professeur à l'Université Nancy II*

Fabrice PICOD, *Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)*

Cécile RAPOPORT, *Maître de conférences à l'Université de Maine*

Joël RIDEAU, *Professeur à l'Université de Nice, Sophia-Antipolis*

Piet Jan SLOT, *Professeur à l'Université de Leiden*

Serge SUR, *Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)*

Georges VANDERSANDEN, *Professeur émérite de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles*

## RAPPORT INTRODUCTIF GÉNÉRAL

PAR

CLAUDE BLUMANN

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS (PARIS II)

ET

FABRICE PICOD

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS (PARIS II)

L'Union européenne est une création originale qui à de nombreux égards défie l'entendement. Elle vise à réaliser l'impensable et pour certains l'inacceptable : subsumer les souverainetés étatiques tout en prenant soin de les préserver voire les sauvegarder (1). Ceci ne peut fonctionner sans heurt. L'Union européenne dont on attend toujours qu'elle progresse en tout cas qu'elle agisse, doit vivre dans un milieu relativement hostile. Les États membres ont su comprendre et même exploiter la situation en la rendant responsable de tous les maux qui accablent les sociétés européennes. Dans ces conditions, toute avancée ou non-avancée s'accompagne de heurts, de tensions plus ou moins vives et, dans les cas extrêmes, de crises.

La crise est donc inscrite dans les gènes de l'Union européenne, dans son ADN. Et cela se vérifie très tôt avec notamment la crise liée à l'échec de la CED et dix ans plus tard, la crise de la chaise vide de 1965. Il serait intéressant de quantifier les périodes de crise et celles de tranquillité. Ces crises sont souvent liées peu ou prou à des processus de révision des traités de base, dont l'acceptation par certains États membres s'avère problématique. Or ces périodes de révision ont tendance à s'installer dans la durabilité. Depuis le traité d'Amsterdam, par exemple, il ne s'est pas passé une année complète sans que l'Union ne se soit trouvée en phase de révision,

---

(1) Art. 6 TUE, art. 4, paragraphe 2, nouveau TUE, tel que modifié par le traité de Lisbonne.

qu'il s'agisse de ratification d'un traité de révision ou d'élaboration du suivant.

Ce transformisme marque donc la vie quotidienne de l'Union et, avec lui, les tensions et crises qui accompagnent ces moments intenses. Mais lorsque l'idée de ce colloque s'est imposée, la situation de crise qui a caractérisé de manière paroxystique l'Union européenne en 2008 ne s'était pas encore concrétisée. Et puis, en effet, les choses se sont accélérées. Le rejet par l'Irlande, en juin 2008, du traité de Lisbonne a pris à contre-pied la classe politique européenne et notamment la présidence française, qui entendait se consacrer à des sujets de fond. Cette présidence française (2) se verra aussi marquée par la crise financière qui emporte dans la tourmente les places boursières et les marchés financiers internationaux durant l'été 2008. Puis l'intervention russe en Géorgie va mettre à rude épreuve les mécanismes lourds et fragiles de la PESC.

Ces différentes crises ont apporté de l'eau à notre moulin. Mais déjà auparavant, on avait pu relever le faible nombre d'études de fond sur le phénomène de crise dans l'Union européenne (3). Et pourtant crises et relances sont les deux ressorts principaux qui rythment la vie de l'Union européenne. D'une manière générale, le juriste reste perplexe face à la crise. Car c'est une situation de rupture qui remet en cause les équilibres, les situations acquises. Le juriste s'efforce souvent de «recoller les morceaux», mais il a du mal à appréhender ce qui se trouve en amont. Le juriste, du moins le positiviste, est plus à l'aise face au «comment» que face au «pourquoi». La crise a du mal à s'insérer dans des processus juridiques.

La crise doit donc avant tout faire l'objet d'une approche phénoménologique. C'est cette vision qui a guidé le plan de notre colloque. Le premier constat en effet est celui des crises qui se produisent à l'intérieur de l'Union, des crises internes en quelque sorte. Celles-ci, assez fréquentes, se produisent dans de nombreux

---

(2) De nombreux séminaires, colloques, journées d'études ont été consacrés à la présidence française, notamment les colloques de Paris II, Paris III (décembre 2008), la journée de Paris X (juin 2009), l'académie d'été de Rennes (août-septembre 2008). Les actes de ces manifestations sont en cours de publication.

(3) Actes du colloque d'avril 2008 de la fondation Jean Monnet pour l'Europe *Construction européenne crises et relances*, 210<sup>ème</sup> cahier rouge, Paris, Economica, 2009. V. les actes du colloque de l'Université libre de Bruxelles d'avril 2007, *Cinquante ans après les traités de Rome. L'Union européenne : crise ou stagnation*, Bruxelles, éd. de l'Université, 2008.

domaines sensibles (droits de l'homme, crises alimentaires et sanitaires, catastrophes écologiques, crises énergétiques). Mais de nombreuses crises affectent le système même de l'Union. Ce sont alors les bases de l'édifice, les colonnes du temple en quelque sorte qui sont atteintes (crises institutionnelles, crises politiques liées aux nouveaux traités, crises monétaires et financières). Enfin, l'Union européenne en tant qu'entité se trouve immergée dans les relations internationales, dont on sait le caractère instable et volatile. Il sera intéressant alors de se pencher plus particulièrement sur les instruments de prévention et gestion des crises, de voir aussi l'Union se positionner sur les grands dossiers diplomatiques internationaux et de se pencher plus particulièrement sur les conflits armés et le rôle qu'y occupe la politique européenne de défense et de sécurité.

C'est cette insaisissabilité de la crise qui a guidé la démarche de ce rapport introductif. Il nous a semblé en effet utile de dresser un tableau d'ensemble, un panorama tout en nous efforçant de réfléchir à la notion même de crise, car il n'est pas certain que toute difficulté, toute tension, tout incident puisse se voir qualifié de crise. Il y a en effet la vie qui va et la vie est nécessairement conflictuelle, ce qui nous amènera à tenter de mieux cerner, voire d'identifier les crises qui sont susceptibles de survenir et qui ont été envisagées dans le système européen (I). Mais il importe également de nous interroger sur la manière de résoudre la crise. L'Union a une longue pratique de la crise et, par la force des choses, elle a dû se prémunir, mettre en place des dispositifs anti-crise qui lui permettent de se protéger, de prévenir mais aussi de gérer ces situations exceptionnelles (II).

## I. – QUELLES CRISES ?

La crise a souvent été associée à l'Europe. On se souvient du livre de Paul Hazard sur «*La crise de conscience européenne*» et de celui d'André Siegfried intitulé «*La crise de l'Europe*», tous deux publiés en 1935. Il s'agissait, à l'époque, de mettre en lumière la chute ou le déclin des valeurs susceptibles d'affecter une civilisation. Prise en ce sens, la crise est susceptible d'affecter l'Europe en profondeur, de manière durable. Or tel n'est pas le sens le plus couramment appli-

qué à la situation de l'Europe contemporaine et tout particulièrement de l'Union européenne.

On constate aujourd'hui que les hommes politiques n'hésitent pas à qualifier de « crise » la situation que traverse l'Union européenne au regard des changements brutaux et significatifs qui affectent les données économiques et sociales des Etats européens et ainsi que de certains événements politiques. Ainsi, après le rejet du traité constitutionnel par la France et les Pays-Bas, on a attribué à Jacques Delors le constat selon lequel il s'agissait de « *la crise la plus grave* » de l'histoire de l'intégration européenne (4).

De telles variations tiennent notamment au fait que la crise est une notion polysémique. Il convient dès lors de présenter brièvement les contours de la notion (A) avant d'envisager la diversité des situations susceptibles d'être appréhendées par les traités européens (B).

#### A. – *Contours de la notion de crise*

Au vu de la série des définitions offertes par les dictionnaires de langue française, il convient d'évoquer le sens premier du terme qui est médical. C'est le « *moment d'une maladie caractérisée par un changement subit et généralement décisif* » (5). Pour envisager la crise en ce sens, il faudrait s'assurer que l'Europe et plus particulièrement l'Union européenne est malade. On s'est parfois demandé si les Communautés européennes ne présentaient pas des signes de « *maladie infantile* » (*infant disease*) (6) compte tenu de certains caractères qui étaient attribués à leurs institutions ou à leur droit mais il s'est agi d'interrogations de nature provocatrice, les Communautés européennes étant le plus souvent apparues comme des enfants terribles et immunisés. Il appartiendrait aux politistes de se livrer à une analyse de ce type et de livrer leur verdict au sujet de la plus jeune Union européenne.

De manière moins radicale et dans un registre différent, celui de la psychologie, la crise désigne « *une manifestation émotive soudaine et*

---

(4) O. COSTA, P. MAGNETTE, « Au-delà du traité de Lisbonne, quelles perspectives pour l'intégration européenne? », in P. MAGNETTE et A. WAYEMBERGH (dir.), *L'Union européenne : la fin d'une crise*, Bruxelles, éd. de l'Université, 2008, pp. 157 et s., spéc. p. 158.

(5) *Le Grand Robert de la langue française*, Paris, 2008.

(6) P. PESCATORE, « The doctrine of Direct Effect : an Infant Disease of Community Law », *EL Rev.*, 1983, pp. 155 et s.

*violente*» (7). On pourrait ainsi être amené à se demander si l'Union européenne provoque des émotions fortes. Compte tenu d'un recul de l'intérêt suscité par le projet européen, si l'on en juge les sondages des opinions publiques, et la faible mobilisation des citoyens européens lors des échéances électorales se rapportant directement aux questions européennes (8), on peut difficilement considérer que l'Europe provoque un enthousiasme débordant. On pourrait au contraire déceler dans les opinions publiques des mouvements de plus en plus hostiles et violents qui sont tournés contre le projet européen (9).

De manière plus atténuée et plus neutre, mais également dans un sens figuré, la crise désigne un accès ou un élan. En ce sens, l'Europe peut être prise d'une crise de doute. Dans un récent ouvrage, Jean-Victor Louis nous invitait à sortir du doute (10). Une analyse stimulante a également été menée à ce sujet lors d'un colloque organisé par l'Université de Bruxelles (11). Il conviendra de vérifier le bien-fondé de ce type d'appréciations (12).

Dans un sens plus moderne que le sens médical et ses dérivés, la crise désigne «*une phase grave dans l'évolution des choses, des événements, des idées*» (13). Elle est alors synonyme de perturbation et parfois de rupture d'équilibre. C'est en principe une situation marquée par une difficulté vigoureuse, intense et souvent d'envergure qui provoque une perturbation du système dans lequel on évolue ou que l'on observe.

C'est plutôt en ce sens que l'on évoque la crise économique et financière qui affecte les Etats européens. Plusieurs observateurs avisés considèrent que l'Europe doit également faire face à une crise de légitimité et de motivation (14) et ainsi à une crise structurelle liée à la croissance et au développement de l'Union (15).

---

(7) *Le Grand Robert de la langue française*, Paris, 2008.

(8) V. notamment O. ROZENBERG, «Les élections européennes de 2009 en France», à paraître dans l'*AFRI*, 2010.

(9) V. notamment O. COSTA et P. MAGNETTE (dir.), *Une Europe des élites? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, Bruxelles, éd. de l'Université, 2007.

(10) J.-V. LOUIS, *L'Europe. Sortir du doute*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

(11) P. MAGNETTE et A. WAYEMBERGH (dir.), *L'Union européenne : la fin d'une crise*, Bruxelles, éd. de l'Université, 2008.

(12) Rapport de L. AZOULAI au présent colloque, *infra*.

(13) *Le Grand Robert de la langue française*, Paris, 2008.

(14) O. COSTA et P. MAGNETTE, «Au-delà du traité de Lisbonne, quelles perspectives pour l'intégration européenne?», in P. MAGNETTE et A. WAYEMBERGH (dir.), *L'Union européenne : la fin d'une crise*, Bruxelles, éd. de l'Université, 2008, pp. 157 et s., spéc. p. 158.

(15) P. MAGNETTE et A. WAYEMBERGH, «Introduction», in P. MAGNETTE et A. WAYEMBERGH (dir.), *L'Union européenne : la fin d'une crise*, Bruxelles, éd. de l'Université, 2008, pp. 7 et s., spéc. p. 8. V. également en ce sens P. LAGROU, «La crise européenne», *ibid.*, pp. 15 et s., spéc. p. 15.

Selon cette acception, la crise ne se prête guère à une définition objective. Une situation difficile peut être qualifiée de crise à partir du moment où elle est ressentie comme telle. On est le plus souvent dans le registre du ressenti lequel est souvent décisif pour identifier et caractériser une crise. Ce sont en effet souvent les réactions des sujets qui amplifient et alimentent la crise indépendamment du facteur de son déclenchement. Les acteurs et les décideurs publics et privés ne maîtrisent pas l'ampleur de la réaction qu'ils suscitent. Il en va de même des gestionnaires et des contrôleurs d'une situation ou d'un événement. Ce colloque invite dès lors à s'interroger sur le déclenchement et la propagation de la crise : acte, décision, situation, événement, comportement. Ces différents facteurs seront parfois isolés et plus souvent conjugués.

#### B. – *Diversités des situations de crise*

Les crises n'ont pas toujours été prévues ni même envisagées. La teneur des règles de droit en témoigne. Précisément, le droit de l'Union européenne envisage-t-il les crises en vue de les appréhender pour y apporter des solutions ?

Le droit de l'Union européenne n'est pas un droit des crises. Il ne comporte pas non plus de partie suffisamment identifiable qui permettrait d'affirmer qu'il existe un droit européen des crises. C'est d'ailleurs le cas en droit international, avec toutefois une branche qui se rapporte au droit de la guerre, en en droit national même si certains juristes ont poussé le vice au point de développer des micro-disciplines telles que le droit des entreprises en difficulté...

A la lecture des traités, on constate que le droit de l'Union et des Communautés européennes prévoit des situations de crise ou la survenance d'événements susceptibles de conduire à une crise en vue de trouver des solutions. Lorsqu'il ne le prévoit pas, il offre généralement suffisamment de souplesse pour permettre aux institutions et aux Etats membres de faire face aux situations de crise.

On peut observer que les situations de crise qui peuvent naître au sein des Etats membres ou sur le territoire des Etats membres sont davantage appréhendées par le droit de l'Union que celles qui peuvent naître au sein du système de l'Union européenne. Les crises sont envisagées à la fois à l'intérieur et à l'extérieur des Etats membres de l'Union européenne.

Il apparaît que les traités font parfois référence à des notions générales auxquelles peuvent se rattacher les situations de crise et parfois à des difficultés précises qui permettent de les assimiler, compte tenu des réactions qu'elles suscitent, à des crises.

1. Les traités font référence à des notions générales qui correspondent à des intérêts généraux des Etats membres susceptibles de s'appliquer à des situations de crise. Ainsi, des justifications aux entraves à la libre circulation des personnes, fondées sur l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique (16), ont été prévues par les articles 39, paragraphe 3, et 46 du traité CE, devenus 45, paragraphe 3, et 52 du traité FUE, de manière à permettre aux Etats membres de protéger de tels intérêts légitimes qui pourraient être affectés par l'application de la liberté de l'entrée et du séjour des ressortissants migrants. De telles justifications ont également été prévues en matière de libre circulation des marchandises (17) par l'article 30 du traité CE, devenu 36 du traité FUE, en vue de légitimer certaines interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit de marchandises qui présenteraient des risques pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique. A ces raisons classiques parfois liées à des situations de crise, la jurisprudence a ajouté des raisons, dites exigences impératives, qui permettent de protéger d'autres intérêts, en particulier l'environnement.

2. Les traités font également référence à des situations précisement définies.

Parfois de telles situations ne constituent pas des crises en elles-mêmes mais pourraient le devenir en fonction de leur ampleur et de la réaction qu'elles provoquent. Ainsi l'article 104, paragraphe 1, du traité CE, devenu 126, paragraphe 1, du traité FUE, a fait référence aux «*déficits publics excessifs*» (18). Il est clair que la multiplication et l'amplification de tels déficits qui tendent à se généraliser en

---

(16) V. notamment sur ces aspects Y. GAUTIER, «Ordre public», *Rép. Communautaire*, Paris, Dalloz, 2004 et N. DE GROVE-VALDEYRON, «Santé publique», *ibid.*, 2008.

(17) V. notamment sur cette question P. OLIVER, *Free Movement of Goods in the European Community*, London, Sweet and Maxwell, 4<sup>th</sup> ed., 2003, pp. 215 et s.

(18) V. notamment sur cette question J.-V. LOUIS, *L'Union européenne et sa monnaie, Commentaire Mégret*, Bruxelles, éd. de l'Université, 2009, pp. 97 et s.; F. MARTUCCI, «Art. 104 CE», in I. PINGEL (dir.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Bâle/Paris/Bruxelles, Helbing/Dalloz/Bruylant, 2<sup>ème</sup> éd., 2010, pp. 887 et s.



Europe constituent des facteurs de crise économique et politique dont on n'a pas encore mesuré l'ampleur.

Parfois les traités introduisent la notion de «*gravité*» ou de «*circonstances exceptionnelles*», ce qui rapproche la situation visée de la crise. Ainsi l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne envisage «*un risque clair de violation grave par un Etat membre des valeurs*» telles que la dignité humaine, la liberté, l'égalité, l'Etat de droit, le respect des droits de l'homme (19). Dans un autre registre, l'article 297 du traité CE, devenu 347 du traité FUE, a fait référence aux «*troubles intérieurs graves affectant l'ordre public, en cas de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale*» (20). Dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, l'article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne envisage le cas d'une «*agression armée*» subie par un Etat membre sur son territoire comme le prévoyait l'article I-41, paragraphe 7, du traité constitutionnel (21).

Afin de tenir compte de l'évolution des situations de crise, le traité constitutionnel puis le traité de Lisbonne ont envisagé les cas d'«*attaque terroriste*», de «*catastrophe d'origine naturelle ou d'origine humaine*» (art. 222 TFUE).

L'immigration peut également, dans certaines circonstances, provoquer des difficultés importantes. Aussi l'article 78, paragraphe 3, du traité FUE envisage-t-il une «*situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers*» (22).

Les difficultés de nature économique n'ont jamais été négligées. Le traité d'Amsterdam a certes supprimé l'article 226 du traité CEE relatif aux difficultés graves liées à l'adaptation au marché commun (23) et le traité de Lisbonne n'a pas maintenu l'article 134

---

(19) V. le rapport de J. RIDEAU au présent colloque, *infra*.

(20) V. notamment sur cette question L. WEITZEL, «Art. 297 CE», in I. PINGEL (dir.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Bâle/Paris/Bruxelles, Helbing/Dalloz/Bruylant, 2<sup>ème</sup> éd., 2010, pp. 1827 et s.

(21) V. notamment sur cette question J. AUVRET-FINCK, «Art. I-41», in L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE et F. PICOD (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, t. 1, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 529 et s.

(22) V. sur ces questions Ph. DE BRUYCKER, «Le traité de Lisbonne et les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration», *RAE*, 2007-2008/2, pp. 223 et s.

(23) V. notamment à ce sujet M. LEJEUNE, *Un droit des temps de crise : les clauses de sauvegarde dans le traité CEE*, Bruxelles, Bruylant, 1975, spéc. titre VI.

du traité CE, relatif à la politique commerciale commune, qui visait «*les détournements de trafic*» et les «*difficultés économiques*» (24) lesquels pouvaient conduire à des perturbations au sein du marché intérieur. Demeurent toutefois les références à une «*perturbation grave de l'économie*» et aux «*graves difficultés dans l'approvisionnement en certains produits*» qui sont visées respectivement à l'article 107, paragraphe 3, sous b, en matière d'aides d'Etat (25) et à l'article 122, paragraphe 1, du traité FUE, en matière de politique économique (26).

En rapport avec l'Union économique et monétaire, différentes difficultés ont été envisagées spécifiquement. Ainsi, l'article 66 du traité FUE reprenant les termes de l'article 59 du traité CE, relatif à la libre circulation des capitaux, envisage «*des difficultés graves pour le fonctionnement de l'Union économique et monétaire*» provoquées par des mouvements de capitaux en provenance de pays tiers (27).

Les difficultés dans la balance des paiements d'un Etat qui ne remplit pas les conditions nécessaires pour l'adoption de l'euro sont spécifiquement visées dans les articles 143, paragraphe 1, et 144, paragraphe 1, du traité FUE dans le prolongement des articles 119 et 120 du traité CE applicables à la deuxième phase de l'Union économique et monétaire (28).

Les graves difficultés n'ont en revanche pas été expressément envisagées dans le cadre de l'emploi, de l'environnement, de l'énergie, de la santé et de la protection des consommateurs qui correspondent à des matières qui ont fait l'objet de création de compétences non exclusives au profit de la Communauté puis de l'Union européenne au cours de ces vingt dernières années. Cela ne signifie nullement que les crises ne pourront pas être réglées au sein de

---

(24) V. notamment sur cette question P. OLIVER, *Free Movement of Goods in the European Community*, London, Sweet and Maxwell, 4<sup>th</sup> ed., 2003, pp. 398 et s.

(25) V. notamment M. DONY, *Contrôle des aides d'Etat*, in *Commentaire Mégret*, Bruxelles, éd. de l'Université, 2007, pp. 216 et 217.

(26) V. notamment à ce sujet P. OLIVER, *Free Movement of Goods in the European Community*, London, Sweet and Maxwell, 4<sup>th</sup> ed., 2003, pp. 391 et s. et F. AMTENBRINK, A. GEELHOED and S. KINGSTON, «Economic, Monetary and Social Policy», in P.J.G. KAPTEYN *et a.* (ed.), *The Law of the European Union and the European Communities*, The Hague, Kluwer, 2008, pp. 909 et s.

(27) V. notamment F. PICOD, «Libre circulation des capitaux et des moyens de paiement», *J.-Cl. Europe*, 2010, fasc. 890, p. 19.

(28) V. notamment sur cette question L. WEITZEL, «Art. 297 CE», in I. PINGEL (dir.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Bâle/Paris/Bruxelles, Helbing/Dalloz/Bruylant, 2<sup>ème</sup> éd., 2010, pp. 1827 et s.

l'Union européenne dans ces domaines mais que les difficultés dans ces matières devraient être combattues en priorité par les Etats membres. Les institutions de l'Union pourront en principe avoir recours à des instruments de droit dérivé alors même que les bases juridiques précises font défaut ainsi qu'on a pu le constater au cours de ces dernières années lorsque des mécanismes d'alerte rapide ont été prévus ou des dispositifs de sécurité ont été adoptés.

## II. – LES DISPOSITIFS ANTI-CRISES

La notion n'est pas simple à cerner comme cela vient d'être montré. Il y a une telle diversité qu'il s'avère impossible de dégager des solutions d'ensemble ou globales. Chaque crise nécessite un traitement particulier. Mais il est préférable cependant de disposer d'outils, prévus à l'avance qui permettent d'amortir les chocs. Ce sont ces dispositifs qu'il convient de présenter d'une manière transversale, synthétique et, partant, probablement trop superficielle. Mais heureusement chacun d'entre eux sera réexaminé et approfondi avec plus de détails et précisions dans les rapports et communications qui seront présentés au cours de ce colloque.

Toujours selon une approche expérimentale, il apparaît que se dégagent deux types de dispositifs. Certains ont plutôt un caractère technique et sont mis en place dans le cadre des politiques de l'Union (A). D'autres consistent dans des remèdes plus politiques qui permettent d'affronter et si possible de sortir de crises graves, extrêmes ou de crises existentielles (B).

### A. – *Dispositifs anti-crisis liés aux politiques de l'Union*

Mieux vaut prévenir que guérir, rappelle le bon sens populaire. Les enseignements de la médecine moderne et de la santé publique vont dans le même sens. Sur cette base, le principe de précaution (29) occupe dans notre matière une importance capitale. Rappelons qu'il a été introduit en droit communautaire par le traité de Maastricht dans les dispositions environnementales du traité CE

---

(29) V. notamment N. DE GROVE-VALDEYRON, «Le principe de précaution, nouvel instrument du droit communautaire de la santé», *RAE*, 2003-2004, p. 265.

(art. 130 R devenu 174, §2) et qu'il a d'emblée revêtu un caractère général en raison de la clause de transversalité dont jouit depuis l'origine la politique de l'environnement (art. 6). La Cour de justice y fait souvent référence mais demeure assez hésitante quant à sa qualification juridique précise (30). Dans un arrêt du 7 septembre 2004, elle le présente comme «*l'un des fondements de la politique de protection d'un niveau élevé poursuivie par la Communauté dans le domaine de l'environnement*» (31). Le Tribunal, plus hardi, n'hésite pas à lui conférer la qualité de principe général du droit, doté de surcroît de l'effet direct (32). Pour sa part, le législateur européen a consacré à diverses reprises ce principe en donnant au demeurant quelques indications quant à son application, notamment dans le règlement n° 1782/2002, du 28 janvier 2002, relatif aux principes et prescriptions relatifs à la législation alimentaire (33).

Un bon usage du principe de précaution aurait permis d'éviter de nombreuses crises notamment dans le domaine alimentaire ou sanitaire. Celle de l'ESB n'aurait pas pris une telle ampleur si les autorités britanniques avaient appliqué ce principe dès l'apparition de l'épizootie frappant le bétail bovin en Grande-Bretagne au milieu des années quatre-vingt. Elles ont préféré attendre dix ans pour prendre des mesures d'urgence et, pendant ces dix ans, la viande avariée, bien qu'interdite au Royaume-Uni, a pu tranquillement bénéficier de la libre circulation vers les partenaires européens. Habilement, le Royaume-Uni a su faire porter la responsabilité à la Commission européenne, laquelle en est ressortie très affaiblie. Quoi qu'en pensent aujourd'hui les médias, cette crise a permis d'enrayer ou de placer sous contrôle la propagation d'autres pathologies animales. Ainsi en va-t-il de la grippe aviaire et peut-être de la grippe A, qui sont étroitement contrôlées par les autorités nationales, européennes et internationales.

Le principe de précaution se trouve à l'origine directement ou indirectement des nombreux dispositifs anti-crisis mis en place dans le cadre de l'Union européenne. Certains de ces dispositifs sont cependant plus anciens, mais le principe de précaution n'a pas attendu sa formalisation ou sa formulation juridique pour exister

---

(30) CJCE, 22 mai 2003, *France c. Commission*, aff. C-393/01, *Rec.*, p. I-5405.

(31) CJCE, 7 septembre 2004, *Landelijke Vereniging tot Bethout*, aff. C-127/02, *Rec.*, p. I-7405.

(32) TPICE, 11 septembre 2002, *Pfizer animal Health*, aff. T-13/99, *Rec.*, p. II-3305.

(33) *JO*, n° L 31 du 1<sup>er</sup> février 2002.

déjà dans de nombreux esprits voire de nombreux textes. Il est difficile de faire la synthèse de tous ces systèmes. Certains trouvent leur source directement dans les traités de base, les autres résultent de la pratique des institutions communautaires. Il paraît difficile de trouver une *summa divisio*. On relève néanmoins que certains sont très structurés et reposent sur la mise en place d'organismes spécifiques, d'autres se suffisent de mesures normatives.

1. Certains régimes anti-crisis existent depuis l'origine et prennent place dans les traités de base. C'était le cas dans le traité CECA où les articles 58 et 59 prévoyaient des mesures à adopter en cas de difficulté résultant de situation de pénurie ou au contraire d'excédents. Le traité CECA restait en effet fortement marqué par l'idéologie de l'après-guerre, qui ne faisait pas une entière confiance aux mécanismes du marché pour tout réguler. Si la pénurie (pour tant durement vécue durant les hostilités ne s'est pas réalisée), il en est allé très différemment de la surproduction. L'article 58 CECA a préféré d'ailleurs parler de «*réduction de la demande*». Dans cette hypothèse, la Haute Autorité pouvait déclarer l'état de «*crise manifeste*», mais les mesures à prendre – essentiellement des quotas à la production – nécessitaient l'avis conforme du Conseil, selon le système de vote à la majorité qualifiée propre au traité CECA. Globalement le dispositif CECA n'a pas permis de faire face à la crise charbonnière des années cinquante et soixante, en raison notamment de blocage au sein du Conseil. En revanche, la crise de la sidérurgie des années soixante-dix a pu se résoudre d'une manière plus heureuse.

Le traité Euratom reposait sur une idéologie assez voisine. En l'occurrence, les auteurs du traité craignaient par dessus tout une crise résultant d'une insuffisance de matières premières. Le minerai en effet était rare et concentré dans quelques pays. Dans cette perspective, les auteurs du traité avaient conçu un régime de l'approvisionnement en matière nucléaire très centralisé et dirigiste reposant sur une agence des approvisionnements – ancêtre des actuelles agences, offices et observatoires qui prolifèrent de nos jours dans l'ordre juridique communautaire (34) – dotée de réels pouvoirs de régulation de l'offre et de la demande. L'agence acquérait le mono-

---

(34) J.-F. COUZINET (dir.), *Les agences de l'Union européenne*, Toulouse, études de l'IREDE, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2002.

pole de toutes les matières nucléaires produites ou importées dans la Communauté et les revendait ensuite aux utilisateurs potentiels sur la base d'un principe dit d'égal accès. Mais ce dispositif s'est trouvé complètement pris à contre-pied par l'évolution de la conjoncture mondiale. La pénurie redoutée ne s'est pas produite et surtout la technique de l'enrichissement de l'uranium a permis de produire de l'énergie électrique avec une quantité très réduite de matière première. En conséquence, l'agence a rapidement tourné à vide.

Victime en quelque sorte de la prospérité, le traité Euratom l'a été une seconde fois, à la suite de l'affaire de Tchernobyl, qui a vu la désaffection pour ne pas dire l'opprobre s'abattre sur le nucléaire. Comme dans l'affaire de l'ESB et avant celle-ci, ce sont les erreurs et les incuries d'un Etat (tiers en l'occurrence), l'URSS, que la Communauté a dû payer et pour longtemps. Le nuage radioactif a laissé en effet de très nombreuses traces. La Communauté s'est alors dotée d'un dispositif spécifique (35) concernant le nucléaire en vue de pallier d'éventuelles nouvelles catastrophes. Il repose simplement sur des échanges d'informations entre les Etats membres et la Commission qui se trouvent au cœur du système et sur la mise en place d'un mécanisme d'alerte rapide. Il n'a pas été jugé utile de créer un organisme *ad hoc*. Les Etats membres en possèdent déjà et le traité Euratom lui-même a déjà prévu des échanges d'information sur les taux de radioactivité.

Le traité CE dont l'inspiration libérale est nettement plus affirmée ne comporte pas en lui-même de dispositifs destinés à faire face à d'éventuelles crises. Cependant sa qualité de traité-cadre complétée par la souplesse de nombreuses dispositions de même que le recours éventuel à la procédure d'adaptation (art. 308 TCE) permettent de faire face à un grand nombre de situations. Des crises conjoncturelles se sont produites dans le secteur de l'énergie, notamment en 1973-1974 avec la première grande crise pétrolière due au boycott de plusieurs pays arabes à l'encontre des Etats-Unis et de divers pays européens soupçonnés de soutenir Israël lors du déclenchement de la guerre du Kippour. La Communauté a alors mis en place un dispositif de prévention reposant sur des échanges d'information sur des mécanismes d'entraide mutuelle et sur des

---

(35) C. BLUMANN, «L'impact de l'affaire de Tchernobyl sur la politique communautaire de l'énergie», *RTDE*, 1989, n° 1, p. 7.

mesures de stockage (36). La Cour de justice a même validé des mesures d'auto-protection prises par les Etats membres, fondées notamment sur l'article 30 CE, susceptibles de porter atteinte à la libre circulation des marchandises (37). Progressivement cependant, les mesures communautaires ont été rapportées.

Dans le cadre de la PAC, se produit dès la fin des années soixante la crise des excédents. Celle-ci va provoquer de graves difficultés budgétaires, politiques et institutionnelles au sein de la Communauté. Il s'agit d'une crise structurelle due, entre autres, aux mécanismes de la PAC, trop incitatifs à produire. Les célèbres montagnes de beurre, rivières de lait ou de vin, tant dénoncées par les successifs gouvernements britanniques, se verront traitées par des réformes successives et en cascade de la PAC (38). Les mécanismes initiaux mis en place à partir de 1962 feront l'objet de nombreux ajustements, au titre desquels figurent les célèbres quotas laitiers institués en 1984, qui pourraient disparaître avec la toute récente réforme consécutive au bilan de santé de la PAC (39), ou d'autres mécanismes tels les quantités maximales garanties, les stabilisateurs agricoles, le gel des terres, etc. Plus globalement, toute la gestion de la PAC entre 1962 et 1992, année de la réforme dite Mac Sharry, sera orientée sur la question de la résorption des excédents.

2. Avec le temps, les systèmes de prévention et de gestion des crises vont se diversifier et s'améliorer. Compte tenu en particulier de la sophistication croissante de certains domaines, des organismes *ad hoc* – des agences notamment – vont être institués pour faire face aux crises. La création de telles structures semble au demeurant la première sinon l'unique réponse aux difficultés, *a fortiori* aux crises, apparaissant dans des secteurs déterminés.

Pour rester dans le domaine agricole et alimentaire, l'agence européenne pour la sécurité des aliments (AESAs) se situe à n'en pas dou-

---

(36) Système confirmé récemment : directive 2006/67 du Conseil, du 24 juillet 2006, faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers, *JO*, n° L 217 du 8 août 2006.

(37) CJCE, 10 juillet 1984, *Campus Oil Limited*, aff. 72/83, *Rec.*, p. 2727; CJCE, 25 octobre 2001, *Commission c. Grèce*, aff. C-398/98, *Rec.*, p. I-7915.

(38) V. ADAM, *La réforme de la PAC de l'Union européenne ou l'évolutionnisme permanent du droit communautaire*, Paris, L'Harmattan, coll. «Droit et espace rural», 2001.

(39) Règlement n° 73/2009 du Conseil, du 19 janvier 2009, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, *JO*, n° L 30 du 31 janvier 2009, faisant suite au célèbre bilan de santé de la PAC.

ter dans la filiation directe des crises sanitaires et alimentaires de la fin des années quatre-vingt-dix et du début des années deux mille (40). Elle prend le relais des nombreux comités techniques et parfois de comitologie qui avaient joué un rôle néfaste, notamment lors de la crise de la vache folle. Ces comités pourtant composés d'experts plus ou moins indépendants avaient, semble-t-il, beaucoup minimisé l'importance de ces crises. Ils avaient encouragé la Commission dans la poursuite d'une politique de libre circulation alors qu'à l'évidence, celle-ci devenait le vecteur de la propagation de l'infection.

L'AESA joue un rôle de veille et d'interface. Elle reçoit et retransmet les informations. Elle réfléchit à des scénarios de crise. Elle donne en particulier des avis à la Commission sur des mesures à prendre en cas de crise sanitaire ou alimentaire ou tout simplement dans la perspective de l'élaboration d'une législation communautaire. Elle gère au quotidien un système d'alerte rapide concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux. Bien sûr, ses avis n'échappent pas à la critique. Ainsi, dans la seconde phase de l'affaire de la vache folle, lorsque la Commission avait décidé de la levée de l'embargo sur la viande britannique (41), l'agence européenne avait donné un avis favorable à cette décision alors que l'agence française, constituée à peu près à la même époque, avait préconisé la prudence au nom du principe de précaution. Dans son arrêt du 13 décembre 2001 (42), la Cour de justice a tranché cette bataille d'experts au profit de l'agence européenne, faisant valoir que cette dernière avait un angle de vue plus large que son homologue française, ce qui traduit au demeurant une certaine réticence à l'égard du principe de précaution. De même, dans les différents rebondissements des contentieux ou disputes liés aux OGM, l'agence européenne a semblé beaucoup plus ouverte aux exigences de la libre circulation qu'à une approche restrictive.

D'autres agences européennes sont moins étroitement liées à des crises même si elles ont toutes parmi leur mission de les envisager, de s'y préparer ou de contribuer à leur gestion. Ainsi en va-t-il de l'agence européenne de l'environnement instituée en 1990 (43), mais

---

(40) V. rapport Y. PETIT au présent colloque, *infra*, pp. 45 et s.

(41) Décision du 23 juillet 1999, *JO*, n° L 195, p. 42.

(42) CJCE, 13 décembre 2001, *Commission c. France*, aff. C-1/00, *Rec.*, p. I-9989.

(43) Codification récente : règlement n° 401/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, relatif à l'Agence européenne pour l'environnement et au réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement, *JO*, n° L 126 du 21 mai 2009, p. 13.



avec des pouvoirs assez réduits. L'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (44) (agence FRONTEX), instituée en 2004, a notamment pour rôle la surveillance des flux migratoires mais ses pouvoirs opérationnels demeurent limités. L'agence européenne de la sécurité maritime, créée en 2002 (45), fait suite aux catastrophes de l'Erika et du Prestige. Ses pouvoirs de régulation sont plus importants. Dans un autre domaine, l'agence européenne des droits fondamentaux (46), instituée en 2007, n'est peut-être pas dépourvue de tout lien avec la crise autrichienne de 1999-2000. Celle-ci avait mis en évidence l'inaptitude des mécanismes de l'Union à régler une crise dans laquelle la limite entre violation des droits fondamentaux et simples inquiétudes paraissait très ténue. Néanmoins, le statut de l'agence ne lui permet pas d'enquêter ou de se livrer à des investigations à l'intérieur des Etats membres (47).

On peut également ranger dans une catégorie voisine de celle des agences l'unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR) instituée sur la base d'une déclaration annexe (n° 6) au traité d'Amsterdam. Celle-ci a un rôle direct dans la prévention et la gestion des crises. Formée d'agents détachés des services diplomatiques nationaux, du secrétariat général du Conseil et de la direction générale des relations extérieures de la Commission, ainsi qu'initialement de fonctionnaires issus de l'ex-UEO, elle assiste le Haut représentant pour la PESC dans son action et dans ses missions. Elle devrait sur la base du traité de Lisbonne se transformer en service de l'action extérieure de l'Union européenne conformément à l'article 27, paragraphe 3, nouveau du traité sur l'Union. A l'évidence, cet organisme, produit de la volonté des Etats membres de se doter d'une politique étrangère et de défense tendant à une certaine unité, représente un cas spécifique (48).

D'une manière plus générale, c'est une banalité que de constater la place grandissante prise par ces agences ou organismes assimilés dans le système institutionnel de l'Union européenne. De tels organismes en principe neutres et impartiaux, composés tout à la fois

---

(44) Règlement n° 2007/2004, du 26 octobre 2004, *JO*, n° L 349 du 25 novembre 2004.

(45) Règlement n° 1406/2002, *JO*, n° L 208 du 5 août 2002.

(46) Rapport J. RIDEAU au présent colloque, *infra*, pp. 25 et s.

(47) Règlement n° 168/2007, du 15 février 2007, *JO*, n° L 53 du 22 février 2007.

(48) Rapport C. FLAESCH-MOUGIN et C. RAPOPORT au présent colloque, *infra*, pp. 169 et s.

d'une structure administrative et d'une structure scientifique avec de nombreux comités d'experts en leur sein, disposent de ce que l'on appelle volontiers un pouvoir d'expertise qui permet de pallier l'insuffisance technique des décideurs classiques. Néanmoins il ne faut pas attendre d'eux plus qu'ils ne peuvent donner. D'abord, parce que les Etats membres entendent conserver par devers eux le contrôle de mesures nécessairement délicates, voire impopulaires. Ensuite, parce qu'en raison du principe d'équilibre institutionnel, la Commission ne peut se dépouiller de ses pouvoirs de décision, de gestion ou d'exécution. La célèbre jurisprudence *Meroni* (49), qui a fortement encadré les délégations ou sous-délégations que la Commission pouvait consentir, reste fondée. En définitive, en matière de crises ou de menace grave de crise, l'Union européenne reprend la distinction entre évaluation et gestion du risque. L'évaluation relève d'experts ou d'autorités scientifiques, la gestion incombe aux décideurs institutionnels, qu'ils soient politiques ou économiques.

Mais il n'est pas certain que les agences et ces subtils distinguos suffisent à faire face à la situation lorsque l'on est en présence de crises très graves affectant l'Union européenne en tant que telle ou son avenir. Il faut alors envisager des solutions plus drastiques.

### B. – *Solutions radicales*

Il convient d'y recourir en cas de crise institutionnelle ou politique d'une exceptionnelle gravité (50). De tels conflits sont difficiles à classer juridiquement car l'institutionnel, le politique, l'interétatique s'y trouvent étroitement mêlés. Paradoxalement, le Conseil se trouve ainsi rarement au centre d'une crise compte tenu de sa composition intergouvernementale. Ce sont en effet les Etats membres qui, en cas de crise, se déchirent en son sein. Ainsi, lors de la crise de la chaise vide de 1965, on pouvait penser à un conflit opposant la Commission au Conseil, d'autant que lors de son déclenchement la France assurait la présidence du Conseil et se voyait donc censée l'incarner. Mais, en réalité, il s'est agi d'un conflit de fond opposant la France à la Commission et, sur certains points, à certains de ses partenaires étatiques.

---

(49) CJCE, 13 juin 1958, *Meroni*, aff. 9/56, *Rec. IV*, p. 9.

(50) Rapports R. MEHDI et L. AZOULAI au présent colloque, *infra* pp. 121 et 143.

En définitive et pour s'en tenir aux remèdes, les solutions «radicales» semblent quelque peu différentes selon que la crise porte sur un nouveau traité, c'est-à-dire juridiquement une réforme du droit primaire (1) ou sur le fonctionnement ou l'application du droit existant, c'est-à-dire le droit dérivé (2).

1. S'agissant des conflits concernant le droit primaire, le Conseil européen s'impose comme l'instance susceptible de règlement, comme en témoigne la déclaration annexe n° 30 au traité constitutionnel qui renvoyait à cet organe suprême le soin de faire face à la situation dans l'hypothèse de non-ratification du traité par les quatre cinquièmes des Etats membres dans un délai de deux ans à compter de la signature du texte. Mais si l'instance existe *de facto*, les solutions demeurent largement informelles et résultent d'une pratique au total assez heurtée. Dans le cas de crises extrêmes comme celles du rejet de nouveaux traités par la France en 1954 (CED-CPE), le Danemark (1992), l'Irlande (2001-2008), la France ou les Pays-Bas (2005), il n'y a semble-t-il que trois types de mesures susceptibles d'être envisagées : le retrait de l'Etat de l'Union, la différenciation ou l'abandon du texte.

Le retrait n'était pas reconnu par les textes initiaux. Les auteurs se sont partagés entre deux positions selon la vision que l'on se fait de l'entité communautaire, soit une vision de type fédéral et le retrait s'avérant juridiquement impossible, soit une vision intergouvernementale et dans ce cas le retrait pouvant se justifier si les conditions prévues par le droit international étaient réunies (changement de circonstances, exception de non-exécution) (51). De l'avis de nombreux auteurs cependant, au nom du principe de l'acte contraire, un accord unanime des Etats membres devait pouvoir autoriser la sortie de l'un d'entre eux, c'est du moins ce qui semble ressortir de l'examen du cas danois de 1992.

Les traités constitutionnel et de Lisbonne mettent fin à la controverse en reconnaissant formellement un droit de retrait unilatéral aux Etats membres (52). Juridiquement il s'agit bien d'un retrait

---

(51) C. BLUMANN et L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Litec, 3<sup>ème</sup> éd., 2007, n<sup>os</sup> 94 et s.

(52) R. MEHDI, «Commentaire de l'article I-60», in L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, t. 1<sup>er</sup>, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 735; J.-V. LOUIS, «Le droit de retrait de l'Union européenne», *CDE*, 3-4/2006, pp. 293 et s.; A. VAHLAS, «Appartenance à l'Union européenne», in V. CONSTANTINESCO, Y. GAUTIER, V. MICHEL (dir.), *Le traité établissant une constitution pour l'Europe, analyses et commentaires*,

unilatéral, même si celui-ci s'accompagne de la conclusion d'un accord entre l'Union, par le Conseil européen se prononçant à la majorité qualifiée, et le sortant. Mais l'échec d'un tel accord ne peut s'opposer à la ferme intention d'un Etat membre de mettre son projet à exécution. L'accord n'a d'autre objet que de faciliter les choses. En réalité, le traité de Lisbonne prévoit deux sortes de retrait : un retrait purement unilatéral consistant finalement dans un saut dans l'inconnu par une rupture de tous les liens existants et un retrait négocié voire conventionnel pouvant conduire au maintien de certains liens sous forme d'association ou d'intégration dans une sorte de deuxième cercle de type espace économique européen.

En théorie, on peut voir dans la reconnaissance d'un droit de retrait unilatéral une consécration *a posteriori* de la thèse de la nature intergouvernementale de l'Union – le traité de Lisbonne se bornant à expliciter ou formaliser un droit existant *ab initio* – ou le constat d'un changement de la nature juridique de l'Union, cinquante ans après sa naissance. La reconnaissance du droit de retrait ne serait alors que la prise de conscience de l'abandon de la thèse fédéraliste qui avait présidé, qu'on le veuille ou non, à la naissance des Communautés. Mais, en réalité, comme l'on sait, le droit de retrait n'est qu'un élément parmi d'autres dans la problématique de la nature juridique de l'Union.

Concrètement, la reconnaissance d'un droit de retrait présente cependant l'avantage d'écartier la formule de la différenciation pour trouver une issue à une crise hors du commun. La différenciation est devenue monnaie courante dans le droit de l'Union. Réduite à l'origine aux périodes transitoires et aux clauses de sauvegarde (53), elle permet aujourd'hui de préserver une unité de façade tout en consentant aux Etats membres récalcitrants ou désireux du moins d'Europe possible de se tenir à l'écart des avancées de la construction européenne. Certes on peut y voir un mal nécessaire, une phase transitoire au terme de laquelle tous les Etats membres retrouveront leur unité. Mais la pratique récente, tirée par exemple de l'euro

---

Presses de l'Université de Strasbourg, 2005, pp. 266 et s.; C. GUILLARD, «Le projet de constitution européenne et le retrait volontaire de l'Union», *La Tribune de droit public*, n° 1/2004, pp. 47 et s.

(53) C. GUILLARD, *L'intégration différenciée dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, coll. «Droit de l'Union européenne», 2006 et S. MARCIALI, *La flexibilité du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, coll. «Droit de l'Union européenne», 2007.

ou de Schengen, plaide plutôt en faveur de différenciations durables qui ont tendance à perdurer. Or ces différenciations permanentes nuisent à l'unité du droit de l'Union européenne et créent un état d'esprit déplorable pouvant facilement conduire à des surenchères.

Dans ces conditions, le retrait peut constituer une alternative acceptable pour ne pas dire honorable, car à quoi bon maintenir contre vents et marées un Etat dans l'Union européenne alors que celui-ci s'y sent mal à l'aise, voire contraint. A y regarder de près, certains Etats n'acceptent effectivement que le marché intérieur sans même une coordination économique minimale. Ils n'appartiennent en réalité qu'au deuxième, voire au troisième cercle autour de l'Union. De plus, il paraît difficile d'aller au-delà du raisonnable en matière de statut particulier. Le cas actuel de l'Irlande paraît assez révélateur des limites de la différenciation. En 2001, à la suite du rejet par référendum du traité de Nice, cet Etat membre a déjà obtenu diverses dérogations touchant à l'espace de liberté de sécurité et de justice, la PESC-PSDC, les droits fondamentaux, etc. Le rejet selon un scénario identique du traité de Lisbonne a pu laisser les observateurs et responsables politiques pantois, car on voyait mal sur quoi pouvait porter un surcroît de différenciation. En définitive, le Conseil européen des 18-19 juin 2009 (54) a opté pour une réaffirmation solennelle de ce statut spécifique et a assuré l'Irlande qu'en cas de nouveau référendum, positif cette fois-ci, le principe du maintien pour chaque Etat membre, et donc pour l'Irlande, d'un commissaire de sa nationalité, serait entériné. On se trouve ainsi en présence d'un système de différenciation-abandon, puisqu'un des points forts du traité de Lisbonne comme du traité constitutionnel sur le plan des institutions consistait justement dans le retour à une Commission restreinte.

L'abandon du texte de révision en cas de crise est une solution qui permet d'apaiser les tensions mais qui conduit forcément à des frustrations. Le cas de figure s'est produit aussi bien pour la CED-CPE dans les années cinquante que pour le traité constitutionnel dans la période la plus récente. Dans les deux cas, c'est l'hostilité de la France qui a porté le coup de grâce à ces projets particulièrement ambitieux. Naturellement il n'est que trop facile de montrer qu'une telle solution n'a pas été retenue pour les traités de Maastricht ou de Nice suite aux référendums négatifs du Danemark en 1992 et de

---

(54) Site Internet Europa, Conseil, conclusions de la présidence, 11225/2/09.

l'Irlande en 2001. On peut crier à l'injustice. Mais ce serait se voiler la face et ignorer que dans la construction européenne comme dans les relations internationales en général, les Etats n'ont pas tous exactement le même poids. Encore que dans le cas irlandais, un second rejet du traité de Lisbonne aurait entraîné certainement un abandon définitif du traité de Lisbonne, déjà très meurtri et victime des attermoissements de la Tchéquie mais aussi de la Pologne.

L'abandon du traité de Lisbonne aurait pu aussi se conjuguer avec un retrait irlandais, encore qu'une telle hypothèse ne semblât pas entrer dans les intentions du gouvernement de Dublin. Mais face à un blocage systématique de toute réforme institutionnelle, cet Etat membre n'aurait-il pas pu faire l'objet d'une exclusion? Les textes sont tout à fait muets sur la question. En droit international, on s'entend pour reconnaître qu'une exclusion n'est pas possible dans le silence des textes car cela constituerait une atteinte très grave à la souveraineté d'un Etat, qui ne saurait en tout état de cause se présumer. Pour preuve, dans les années soixante et soixante-dix, les chartes constitutives de plusieurs institutions spécialisées de l'ONU ont été révisées de façon à pouvoir évincer certains Etats membres tels le Portugal ou l'Afrique du Sud, qui enfreignaient de manière systématique les principes de base des organisations auxquelles ils appartenaient.

Mais à défaut d'exclusion, ne pouvait-on pas envisager une suspension, laquelle au demeurant existe dans le système de l'Union européenne depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam? L'article 7 du TUE permet de prendre des mesures restrictives à l'encontre d'un Etat membre qui viole de manière grave et persistante les principes démocratiques et les droits fondamentaux. Bien sûr, une telle situation ne correspond en rien au cas irlandais. Mais en s'opposant systématiquement à toute réforme institutionnelle et en paralysant le système communautaire, un Etat membre ne violerait-il pas les principes de l'Etat de droit au sens de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, du TUE? Les principes de la Communauté ou de l'Union de droit comprennent certainement les principes de solidarité, de fidélité, de coopération loyale et de confiance mutuelle.

En réalité, une menace de suspension pourrait suffire pour inciter un Etat à se retirer, car sinon l'Union européenne se transformerait assez rapidement en un simple champ de ruines et l'on frôlerait alors la dislocation.

2. Les crises portant sur le fonctionnement du système institutionnel ou relatives au droit dérivé au sein de l'Union atteignent rarement un degré de gravité aussi élevé. Mais là aussi les solutions semblent passer soit par l'abandon d'un texte soit par une certaine forme de démission. Lors de la crise de la chaise vide, le conflit a opposé un Etat membre, la France, au système institutionnel et plus particulièrement à la Commission. La France a rejeté les propositions supranationales de la Commission consistant notamment dans l'instauration d'un système de ressources propres pour financer la PAC et dans l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen. Elle obtint au moins provisoirement satisfaction car ces réformes ont été renvoyées à plus tard et n'ont abouti en réalité qu'en 1970 et d'une manière très progressive. Pour sa part, le compromis de Luxembourg a concédé à la France la mise en veilleuse des caractères les plus supranationaux du système institutionnel communautaire, à savoir le *leadership* de la Commission et le vote à la majorité qualifiée au Conseil.

Proche de l'abandon, se situe la solution du renoncement ou de la démission dans l'hypothèse d'une crise inter-institutionnelle d'une particulière gravité (55). Ce schéma correspond peu ou prou à l'évolution des rapports entre le Parlement européen et la Commission vers la fin des années quatre-vingt-dix. La Commission Santer s'est trouvée sous le feu du Parlement d'abord à la suite de l'affaire de la vache folle qui a provoqué une forte perte de crédibilité de cette institution. Et à peine remise de cette crise, elle a dû faire face à la crise interne qui la minait en raison de graves dysfonctionnements tant sur le plan administratif que financier. Pour ne pas subir une motion de censure, la Commission Santer a préféré démissionner. Cette crise a entraîné des conséquences institutionnelles très sérieuses notamment sur le principe de l'équilibre institutionnel. La Commission a perdu une partie de son autorité politique et il lui faut dorénavant de plus en plus souvent composer avec le Parlement européen au-delà même de ce que prévoient les textes qui, il est vrai, ont accentué les germes de parlementarisme «inégalitaire» déjà présents dans les rapports entre deux institutions qui se réclament pourtant en principe de la supranationalité.

---

(55) Rapport R. MEHDI au présent colloque, *infra* p. 121.

## LES CRISES LIÉES AUX VIOLATIONS PAR UN ETAT MEMBRE DES VALEURS DE L'UNION EUROPÉENNE

PAR

JOËL RIDEAU

PROFESSEUR ÉMÉRITE DE L'UNIVERSITÉ DE NICE-SOPHIA ANTIPOLIS,  
MEMBRE HONORAIRE DE L'INSTITUT UNIVERSITAIRE DE FRANCE

Les principes sur lesquels est fondée l'Union européenne ont été insérés dans le paragraphe 1 de l'article 6 du traité sur l'Union européenne par le traité d'Amsterdam entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999 : *«L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres».*

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1<sup>er</sup> décembre 2009, l'article 2 du traité sur l'Union européenne (correspondant sur ce point à l'ancien article 6) dispose que *«L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes».*

Les principes, devenus valeurs avec le traité de Lisbonne, sont à considérer en relation étroite avec les procédures d'adhésion des nouveaux États membres et de contrôle des États membres.

On rappellera rapidement l'évolution des conditions d'adhésion.

Le traité instituant la Communauté européenne ne comportait pas à l'origine d'autre exigence que le fait d'être un État européen. La condition d'être un État démocratique était cependant déjà sous-jacente. Il était ainsi clair que l'Espagne et le Portugal ne pourraient devenir membres qu'avec l'établissement de régimes



démocratiques. L'accord d'association avec la Grèce fut gelé à partir du coup d'état des colonels de 1967 jusqu'au retour de la démocratie en 1973, qui permit ensuite l'adhésion de la Grèce, entrée en vigueur en 1981.

Le Conseil européen de Copenhague d'avril 1978 avait mentionné le respect et le maintien de la démocratie représentative et des droits de l'homme comme élément essentiel de l'appartenance à la Communauté.

L'exigence d'institutions stables garantissant le respect des droits de l'homme, des droits des minorités, du principe démocratique, de l'État de droit, qui n'a cessé d'être présente, a été notamment rappelée lors du Conseil européen de Copenhague des 21-22 juin 1993, qui a élaboré ce que l'on appelle les critères de Copenhague, et du Conseil européen de Madrid de décembre 1995. Le Conseil européen, a, en outre, fait référence à l'existence d'une économie de marché viable, à la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union ainsi qu'à la capacité d'assumer les engagements découlant de l'adhésion. Les États candidats doivent accepter l'acquis communautaire, et plus largement celui de l'Union européenne.

L'article 49 TUE énonce, depuis le traité d'Amsterdam, les conditions nécessaires à l'adhésion en alignant en partie les textes sur la pratique. Désormais, les États candidats doivent non seulement être européens, mais aussi respecter les principes de l'article 6, paragraphe 1, TUE (liberté, démocratie, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit). Le respect par les États candidats de ces principes et des conditions ne figurant pas dans le traité est vérifié par les institutions européennes, et notamment par la Commission, à l'occasion des procédures d'adhésion.

La procédure et les conditions sont prévues par l'article 49 TUE, modifié en partie par le traité de Lisbonne : *« Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande. L'État demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le*

composent. Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte.

*Les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union, font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives».*

Le texte nouveau a modifié sur un certain nombre de points le texte antérieur, sans toutefois transformer fondamentalement la procédure antérieure. Il fait référence aux valeurs de l'article 2 TUE et non plus aux principes pour tenir compte des modifications intervenues par rapport à l'ancien article 6, paragraphe 1, TUE. Il prévoit l'information du Parlement européen et des parlements nationaux après la demande de l'Etat candidat (l'ancien texte se référait à la majorité absolue). Le nouveau texte, en mentionnant les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen, officialise le rôle joué par celui-ci qui avait défini les *critères de Copenhague*, utilisés depuis sans avoir été inscrits intégralement dans les textes ne mentionnant que le respect des principes. Le respect de ces principes et des autres critères a fait l'objet d'un contrôle attentif mené au cours des négociations des traités d'adhésion avec les Etats candidats – qui sont d'ailleurs supposés être membres du Conseil de l'Europe (et donc soumis au *monitoring* du Conseil (56)) et avoir adhéré à la Convention européenne des droits de l'homme et être donc soumis au contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette exigence peut d'ailleurs conduire à un retard dans l'aboutissement des négociations jusqu'à ce que la situation de l'Etat candidat ait été jugée satisfaisante, comme ce fut le cas pour la Bulgarie et la Roumanie devenus membres en 2007 alors que les autres Etats candidats étaient devenus membres en 2004. On peut également évoquer les négociations avec la Croatie soumises aux réponses positives de celle-ci aux exigences formulées par l'Union européenne.

La référence à un avis conforme du Parlement est remplacée par une mention de l'approbation donnée à la majorité des membres qui le composent.

---

(56) Exercé en particulier par l'ECRI – Commission européenne contre le racisme et l'intolérance qui établit des rapports périodiques pays par pays.

Parallèlement à cette évolution des conditions de l'adhésion, a été introduite par le traité d'Amsterdam avec l'article 7 TUE une procédure prévoyant la possibilité de réagir à des violations graves et persistantes des principes par la suspension des droits de l'État concerné (57). Elle est inspirée par des dispositions analogues figurant dans les traités constitutifs de certaines organisations internationales, sans aller toutefois jusqu'à la possibilité d'expulser un État membre de l'Union, comme le prévoient pour leurs États membres la Charte des Nations unies ou les statuts du Conseil de l'Europe. Il s'agissait notamment de permettre à l'Union européenne de faire face aux éventuelles possibilités de dérapage des futurs États membres après l'adhésion.

Le traité de Nice du 26 février 2001 (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003) a, par la suite, inséré dans l'article 7 une procédure de réaction au risque de violation grave inspirée par les leçons de la crise autrichienne.

L'article 7 TUE est actuellement rédigé de la manière suivante :  
«1. *Sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission européenne, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après approbation du Parlement européen, peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2. Avant de procéder à cette constatation, le Conseil entend l'État membre en question et peut lui adresser des recommandations, en statuant selon la même procédure.*

*Le Conseil vérifie régulièrement si les motifs qui ont conduit à une telle constatation restent valables.*

2. *Le Conseil européen, statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen, peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2, après avoir invité cet État membre à présenter toute observation en la matière.*

3. *Lorsque la constatation visée au paragraphe 2 a été faite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État*

---

(57) Voir P.-Y. MONJAL, «Le traité d'Amsterdam et la procédure politique en constatation politique de manquement aux principes de l'Union», *RMUE*, 1998, p. 69.

*membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil. Ce faisant, le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales.*

*Les obligations qui incombent à l'État membre en question au titre des traités restent, en tout état de cause, contraignantes pour cet État.*

*4. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider par la suite de modifier les mesures qu'il a prises au titre du paragraphe 3 ou d'y mettre fin pour répondre à des changements de la situation qui l'a conduit à imposer ces mesures.*

*5. Les modalités de vote qui, aux fins du présent article, s'appliquent au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sont fixées à l'article 354 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne».*

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe du 29 octobre 2004 (non ratifié) et le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 n'ont pas prévu ou apporté de modifications fondamentales de ces dispositifs. On peut simplement rappeler à ce stade que la référence aux principes a été remplacée dans le traité de Lisbonne, conformément à ce que prévoyait le traité établissant une Constitution pour l'Europe par une référence aux valeurs et que celles-ci ont été élargies par rapport aux principes. Le respect de ces valeurs figure toujours parmi les conditions imposées aux États candidats par l'article 49 TUE.

La procédure de l'article 7 TUE visant les violations graves des principes (58), reprise par le texte établi par le traité de Lisbonne reste globalement inchangée, sous réserve de modifications secondaires. Avant d'examiner la procédure de l'article 7, on évoquera la crise autrichienne dans laquelle elle ne s'est pas appliquée mais qui a inspiré les modifications introduites par le traité de Nice (59).

---

(58) P.-Y. MONJAL, «Le traité d'Amsterdam et la fonction en constatation politique de manquement aux principes de l'Union», *RMUE*, 1998, p. 69.

(59) M. BRIBOSIA *et al.*, «Le contrôle par l'Union européenne du respect de la démocratie et des droits de l'homme : à propos de l'Autriche», *JTDE*, 2000, p. 61.

## I. – LA CRISE AUTRICHIENNE

Quatorze Etats membres de l'Union européenne (UE) ont réagi par une déclaration du 31 janvier 2000 à l'entrée au gouvernement du parti d'extrême-droite de Joerg Haider, le *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ) ou parti de la liberté d'Autriche (60).

Le FPÖ parti nationaliste xénophobe et populiste était passé de 10 % des voix aux élections législatives en 1990 à 27 % en 1999 en devenant la deuxième formation politique. Il s'élevait contre l'intégration européenne.

La réaction européenne avait pour but d'exercer une dissuasion avec la menace d'adopter des mesures coercitives en cas de formation d'un gouvernement autrichien avec la participation du FPÖ. L'échec avéré de cette pression, qui n'a pas empêché la formation du gouvernement ÖVP-FPÖ le 3 février 2000 avec 6 ministres FPÖ sur 12, ne doit pas faire oublier un résultat de la pression : la déclaration du 3 février 2000 du chancelier W. Schüssel et de J. Haider « *Responsabilité pour l'avenir de l'Autriche au cœur de l'Europe* » comportant une profession de foi démocratique et manifestant un début de repentance à l'égard du passé nazi de l'Autriche. Le texte exprimait un engagement en faveur du respect des principes de l'article 6 TUE.

Les menaces proférées par les autres Etats membres ont été mises en œuvre dès la formation du gouvernement. Les mesures consistaient en l'absence de contacts ou de rencontres diplomatiques au niveau intergouvernemental, des contacts avec les ambassades limités aux questions techniques. De plus, les candidats autrichiens ne devaient recevoir aucun appui des autres membres de l'Union européenne pour la nomination à des postes internationaux.

Ces mesures ont été prises non pas en tant que sanctions de l'Union européenne mais en tant que mesures diplomatiques bilatérales appliquées par les quatorze Etats membres (61) sans que pour autant soient écartées certaines ambiguïtés concrétisées en particulier par la déclaration faite le 31 janvier 2000 du président du Conseil européen sous présidence portugaise au nom des quatorze

---

(60) T. DE WILDE D'ESTMAEL, « Les sanctions contre l'Autriche Motifs, objectifs, issues », *Critique internationale*, n° 8, juillet 2000.

(61) Voir, par exemple, F. DE QUADROS, *Droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 111.

chefs d'États ou de gouvernement (62). Les quatorze ministres n'agissaient pas comme Conseil de l'Union européenne mais comme une conférence diplomatique *ad hoc*. L'Union européenne ne disposait, en effet, à ce stade d'aucune base juridique pour intervenir, la procédure de l'article 7 ne pouvant évidemment s'appliquer de manière préventive en l'absence manifeste de violation grave et persistante par l'Autriche des principes de l'Union européenne dont le nouveau gouvernement n'avait d'ailleurs pas encore pris ses fonctions. La personnalité juridique de l'Union européenne n'était, par ailleurs, pas reconnue.

Certains, parmi lesquels le nouveau chancelier autrichien Wolfgang Schäussel, ont d'ailleurs invoqué l'absence de base juridique des mesures restrictives adoptées par les Quatorze, mais rien dans le droit international traditionnel ni dans le droit communautaire n'interdisait de telles mesures.

Le président de la Commission Romano Prodi fit une déclaration en février 2000, en affirmant que : « *Lorsqu'un État membre est en difficulté, toute l'Union est en difficulté. Le devoir d'une institution supranationale forte n'est pas d'isoler un de ses membres, mais de le lier indissolublement à ses valeurs* ». L'initiative des mesures avait été prise par quelques États membres (Allemagne, Belgique, France et Espagne), les autres ayant été seulement invités à se joindre au « consensus européen ». Selon une note de lecture de Christian Lequesne, « *la Finlande et le Danemark n'ont ainsi que tièdement soutenu la décision des instances de l'UE, ce qui a contribué à radicaliser l'opposition entre «petits États» et «grands États»* ». En outre, parmi les Autrichiens, nombreux sont ceux qui, sans soutenir du tout Haider, ont perçu ces sanctions comme la manifestation de l'arrogance des «grands» États membres à l'encontre d'un «petit» (63).

On rappellera le rapport adopté par les trois sages le 8 décembre 2000 à la demande des Quatorze et transmis par le président de la Cour européenne des droits de l'homme qui a permis la sortie de crise. Les trois sages étaient Marthi Ahtisaari, ancien président de la Finlande, Joseph Fröwein, directeur du Max Planck Institut,

---

(62) Voir V. CONSTANTINESCO, «Les sanctions politiques contre les Etats membres», in I. PINGEL (dir.), *Les sanctions contre les Etats en droit communautaire*, Paris, Pedone, p. 39, spéc. p. 46.

(63) *Critique internationale*, Paris, Presses de Sc. Po., n° 28, 2005, 3, p. 195.

ancien vice-président de la Commission européenne des droits de l'homme, et Marcelino Oreja, ancien ministre espagnol des Affaires étrangères, ancien vice-président de la Commission, ancien secrétaire général du Conseil de l'Europe. Le rapport portait sur l'engagement de l'Autriche sur les valeurs européennes et sur l'évolution du FPÖ. Il se prononça, en élargissant le cadre de référence, pour la cessation des sanctions, sans prendre position sur leur légalité, avec certaines recommandations dont l'instauration d'un mécanisme d'alerte, proposition à l'origine de la révision opérée par le traité de Nice, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003. Les sanctions contre l'Autriche ont pris fin par un communiqué des 14 États membres de l'Union européenne du 12 septembre 2000, la France et la Belgique s'étant vainement opposées à la cessation.

L'efficacité des mesures prises apparaît rétroactivement douteuse au moins dans un premier temps. Elles ont eu un effet rassembleur sur les Autrichiens. Haider triomphant a même parlé d'un *Waterloo français* mais a tout de même quitté la présidence de son parti. Le FPÖ a continué à faire partie des gouvernements de coalition jusqu'en septembre 2002, mois de la rupture de la coalition, puis a connu ensuite un déclin très marqué aux élections de novembre 2002 sans que se soient produites les violations craintes. Une nouvelle coalition arriva par la suite au pouvoir alors que Haider et certains ministres du gouvernement quittèrent en 2005 le FPÖ en fondant un nouveau parti, le BZÖ plus modéré. L'alternance politique devait jouer en 2006 avec l'arrivée au pouvoir du SPÖ.

La Ligue du Nord présentant certains traits communs avec le FPÖ a fait ultérieurement partie des gouvernements Berlusconi sans susciter les mêmes réactions, une tentative de réaction ayant d'ailleurs tourné court (64).

## II. – L'ARTICLE 7 TUE

Les principes suivants (devenus désormais valeurs) sont visés par l'article 7 TUE visant à permettre de réagir contre des violations et menaces de violation par des États membres : liberté, démocratie,

---

(64) A. VAHLAS, «Appartenance à l'Union européenne», in V. CONSTANTINESCO, Y. GAUTIER, V. MICHEL (dir.), *Le traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Presses universitaires de Strasbourg, 2005, p. 239, spéc. pp. 263 et s.

respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, État de droit. S'y ajoutent, depuis le traité de Lisbonne, la dignité humaine, et le respect des droits des personnes appartenant à des minorités. La mise en œuvre de l'article 7 suppose que soient réunies les conditions fixées pour son emploi. Elle fait appel à des procédures variables selon les situations considérées.

#### A. – Conditions du déclenchement des procédures

Le recours à l'article 7 TUE repose sur une appréciation politique destinée à vérifier l'existence de l'une des situations mentionnées par cet article : gravité et persistance d'une violation des principes ou risque clair de violation grave. Les indications données par la Commission dans sa communication de 2003 restent vagues (65) mais ont le mérite d'exister, alors que l'article n'a connu aucune application susceptible d'éclairer son interprétation.

##### 1. *Champ des violations*

Selon la communication de la Commission (1.1.), l'applicabilité de l'article 7 ne se limite pas au champ d'application du droit de l'Union. L'Union pourrait donc intervenir non seulement en cas de violation des valeurs communes dans ce cadre limité, mais aussi en cas de violation dans un domaine relevant de l'action autonome d'un État membre.

Il serait en effet paradoxal, selon la communication (1.1.), de limiter les possibilités d'intervention de l'Union au seul domaine d'application du droit de l'Union et d'ignorer les violations graves qui pourraient se produire dans des domaines de compétence nationale. Des violations par un État membre des valeurs fondamentales qui atteignent la gravité requise pour l'article 7 TUE sont susceptibles de miner les fondements même de l'Union et de la confiance entre ses membres, quel que soit le domaine dans lequel ces violations surviennent.

L'article 7 donne ainsi à l'Union une compétence d'intervention différente de celle dont elle dispose à l'égard des États membres pour

---

(65) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'article 7 du Traité sur l'Union européenne – Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée du 15 octobre 2003.



assurer le respect par ceux-ci des droits fondamentaux, lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union (communication 1.1.).

Selon une jurisprudence constante, les Etats membres sont tenus de respecter les droits fondamentaux, en tant que principes généraux de droit communautaire. Mais, cette obligation ne vaut que pour les situations nationales qui relèvent du champ d'application du droit communautaire. Le respect de cette obligation générale est assuré par la Cour de justice, par exemple dans le cadre d'une procédure en manquement (art. 226 et 227 TCE devenus 258 et 259 TFUE) ou d'un renvoi préjudiciel (art. 234 TCE devenu 267 TFUE). Il peut également être examiné par les juridictions nationales.

La prise en compte des droits fondamentaux est incontestablement consolidée par l'entrée en vigueur avec le traité de Lisbonne de la Charte des droits fondamentaux érigée au rang de droit primaire de l'Union européenne – au moins pour les Etats membres n'ayant pas eu recours à des *opting out* (66) – ainsi que par l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.

## 2. Caractères de la violation

L'article 7 TUE donne une liberté d'appréciation au Conseil aussi bien pour la constatation du risque clair de violation grave que pour la constatation de l'existence de la violation grave et persistante, statuant, selon le cas, sur la base d'une proposition soumise par le Parlement européen, un tiers des Etats membres ou la Commission. Sa compétence n'est liée ni pour la constatation du risque clair, ni pour celle d'une violation grave ou persistante comme l'a souligné la communication de la Commission (1.2.). Il n'existe donc aucune donnée objective s'imposant au Conseil qui devra apprécier la situation.

De même, selon la communication, le paragraphe 3 de l'article 7 prévoit qu'après la constatation de la gravité et de la persistance de la violation, le Conseil a la possibilité, et non pas l'obligation, de décider de la mise en œuvre de sanctions. Le texte laisse donc, selon la communication, la *«place à une solution diplomatique pour*

---

(66) Le Royaume-Uni, la Pologne, la République tchèque.

*résoudre la situation qui naîtrait au sein de l'Union de la constatation de la violation grave et persistante des valeurs communes».*

La Commission a donné quelques indications assez vagues sur les éléments pouvant conduire à l'emploi de la procédure. La Commission a rappelé que les textes internationaux pouvaient fournir des éléments utiles pour l'interprétation de la notion de violation *grave et persistante*, notion empruntée au droit international public (communication 1.4). L'article 6 de la Charte des Nations Unies prévoit en effet que «*Si un Membre de l'Organisation enfreint de manière persistante les principes énoncés dans la présente Charte, il peut être exclu de l'Organisation par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité*». De même, l'article 8 du statut du Conseil de l'Europe prévoit que «*Tout membre du Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 [4] peut être suspendu de son droit de représentation...*».

Selon la communication de la Commission, «*une constatation préalable s'impose : la clarté du risque grave de violation grave, tout comme la persistance et la gravité de la violation, déterminent un seuil d'application de l'article 7 TUE. Ce seuil est beaucoup plus élevé que dans le cas des violations individuelles des droits fondamentaux telles que constatées par les juridictions nationales, la Cour européenne des droits de l'homme ou, dans le domaine du droit communautaire, par la Cour de justice*».

#### a) *Gravité de la violation*

La procédure de l'article 7 TUE vise, selon la communication (1.4.1), à résoudre la violation par une approche politique globale.

Elle n'a pas vocation, comme l'a relevé la communication, à résoudre des cas individuels de violation : «*Il ressort en effet de la lecture combinée des articles 6, §1 et 7 TUE que l'objet de la violation porte sur les principes eux-mêmes pour que l'existence d'une violation au sens de ce dernier article puisse être constatée. Le risque et la violation constatés doivent donc aller au-delà de situations individuelles et atteindre la dimension d'un problème systématique. C'est en cela que l'article 7 vient apporter un élément supplémentaire à la possibilité de réagir à des violations individuelles*».

La communication considère que «*Les violations individuelles des droits fondamentaux doivent donner lieu au jeu des procédures juridictionnelles internes, européennes et internationales. Les juridictions nationales, la Cour de justice – dans le domaine d’application du droit communautaire – et la Cour européenne des droits de l’homme ont, chacune, des rôles bien définis et importants en la matière.*».

La gravité de la violation doit, aux termes de la communication, être déterminée par le jeu de divers critères, tels que l’objet ou le résultat de la violation.

Pour l’objet, on pourra, selon la communication, considérer, par exemple, les couches de population visées par les mesures nationales incriminées. Le texte évoque le fait que «*ces couches de population sont vulnérables, telles que les minorités nationales, ethniques ou religieuses, ou encore, les populations immigrées.*».

Le résultat de la violation pourra concerner un ou plusieurs principes évoqués à l’article 6 (actuellement valeurs et article 2). Même s’il suffit que l’une des valeurs communes soit violée, ou risque de l’être, pour mettre en œuvre l’article 7, une violation simultanée de plusieurs valeurs pourrait constituer précisément la marque de la gravité de la violation.

Aucune indication n’est donnée sur le type de situations pouvant être retenues comme des violations graves et persistantes. Si viennent naturellement à l’esprit des modifications des systèmes constitutionnels nationaux ou des méconnaissances de ceux-ci, ces hypothèses ne sont pas forcément exclusives et des violations peuvent résulter de textes infra constitutionnels, de jurisprudences violant les principes ou même de comportements systématiques émanant des autorités.

#### b) *Risque clair de violation persistante*

Instruits par l’expérience de la crise autrichienne de 2000, les auteurs du traité de Nice ont introduit l’hypothèse d’un risque clair de violation persistante. Le rapport des 3 Sages avait conclu en faveur de l’insertion de cette hypothèse dans le mécanisme de contrôle. Là aussi l’appréciation du risque de sa clarté et de sa gravité est bien évidemment de nature politique.

La notion de risque à l’origine d’une procédure semble, comme l’a relevé la Commission, être propre au système juridique de l’Union.

En cas de constatation de risque, le Conseil peut adresser à l'Etat les recommandations appropriées, ce qui laisse évidemment une assez large latitude au Conseil. Ces recommandations dont la procédure d'adoption n'est pas précisée ne sauraient évidemment avoir un caractère contraignant. Il est clair qu'en cas d'échec la procédure de constat d'une violation pourrait être engagée donnant alors au Conseil la possibilité de suspendre les droits de l'Etat.

c) *Exigence commune d'une violation grave dans les deux hypothèses de l'article 7*

La communication a souligné très explicitement la présence d'une référence commune à la notion de violation grave dans les deux hypothèses de l'article 7 : «*Le critère de la violation grave est commun aux mécanismes de prévention et de sanction : le risque clair doit porter sur une violation "grave" et la violation lorsqu'elle est réalisée doit elle-même être "grave"*».

*Afin de déterminer la gravité de la violation, il faudra tenir compte de divers critères, tels que l'objet ou le résultat de la violation. En ce qui concerne l'objet de la violation, on pourra considérer, par exemple, les couches de population visées par les mesures nationales incriminées. L'analyse pourrait être influencée par le fait que ces couches de population sont vulnérables, telles que les minorités nationales, ethniques ou religieuses, ou encore, les populations immigrées. En ce qui concerne le résultat de la violation, il pourra concerner un ou plusieurs principes évoqués à l'article 6. Même s'il suffit que l'une des valeurs communes soit violée, ou risque de l'être, pour actionner l'article 7, une violation concomitante de plusieurs valeurs pourrait être la marque de la gravité de la violation».*

Au-delà des différences des situations, selon la Commission, «*une constatation préalable s'impose : la clarté du risque grave de violation grave, tout comme la persistance et la gravité de la violation, déterminent un seuil d'application de l'article 7 TUE. Ce seuil est beaucoup plus élevé que dans le cas des violations individuelles des droits fondamentaux telles que celles constatées par les juridictions nationales, la Cour européenne des droits de l'homme ou, dans le domaine du droit communautaire, par la Cour de justice*».

d) *Différence entre les deux situations d'après la Commission*

La Commission a évoqué dans sa communication la différence entre les deux situations visées par l'article 7 TUE : « *Le risque de violation grave relève encore du domaine de la simple potentialité, même s'il doit être qualifié : il doit en effet être "clair", excluant ainsi du champ du mécanisme de prévention, des risques encore très éventuels. La violation grave suppose au contraire la réalisation matérielle du risque. On pourra dire, pour prendre un exemple hypothétique, que l'adoption d'une loi autorisant l'élimination des garanties de procédures en cas de guerre constitue un risque clair; en revanche, son utilisation effective dans une situation de guerre serait constitutive de la violation grave.*

*En introduisant la notion de «risque clair», l'article 7 TUE a donné les moyens d'adresser les signaux d'alerte adéquats à l'Etat membre défaillant, et ce avant la réalisation du risque. En même temps, il force les institutions à l'obligation de surveillance constante, car «le risque clair» se développe lui-même sur un terrain politique, économique et social connu et au terme d'une période plus ou moins longue au cours de laquelle les premiers signes précurseurs – comme des manifestations de racisme ou de xénophobie – ont pu être perceptibles» (I.4.2.).*

e) *Persistance de la violation*

L'exigence de la persistance de la violation dans la première hypothèse s'explique sans doute par le caractère largement préventif de la procédure tendant à mettre un terme à une violation constatée qui dure encore et non à sanctionner une violation passée (67). Comme l'a noté la communication de la Commission, «*une violation des principes énoncés à l'article 6 pourrait être le fait d'un texte législatif ou administratif. Elle pourrait aussi résulter d'une simple pratique administrative ou politique de la part des autorités de l'Etat membre en question.*

La communication a ajouté qu'«*il est possible que ce texte ou cette pratique ait fait l'objet de plaintes ou de recours judiciaires internes et internationaux. La répétition systématique de cas individuels de*

---

(67) J. VERHOEVEN, «Article I-59 – La suspension de certains droits», in L. BURGOGUE-LARSEN, A. LEVADE, F. PICOD (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, t. 1<sup>er</sup>, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 720, spéc. pp. 725 et s.

*violation pourrait renforcer la justification de l'application de l'article 7 TUE. Dans ce contexte, le fait que l'Etat ait été condamné, de manière répétée pour le même type de violation pendant un certain temps, par une juridiction internationale, comme la Cour européenne des droits de l'homme, ou par des organes internationaux non juridictionnels, comme l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe ou la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, sans manifester l'intention d'en tirer des conséquences pratiques, pourrait constituer une circonstance à prendre en compte».*

### B. – Les procédures

Les procédures définies par les textes diffèrent dans les deux hypothèses. Les modalités de vote sont précisées par l'article 354 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

#### 1. Procédure en cas de risque de violation grave

Le déclenchement de la procédure établie par le traité de Nice pour l'hypothèse de risque de violation est opéré par une proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission européenne. Le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après approbation du Parlement européen (substituée à l'avis conforme par le traité de Lisbonne), peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2 (§1). Le Conseil entend préalablement l'Etat membre en question et peut lui adresser des recommandations, en statuant selon la même procédure. Le Conseil vérifie régulièrement si les motifs qui ont conduit à une telle constatation restent valables. L'initiative doit être motivée.

La possibilité de demander à des personnalités indépendantes de présenter dans un délai raisonnable un rapport sur la situation dans l'État membre en question avait été prévue par le traité de Nice. Elle reprenait, en l'institutionnalisant, la formule utilisée par les États membres, qui, en 2000, lors de la crise concernant l'Autriche, avaient fait appel à trois sages pour l'établissement d'un rapport afin de désamorcer la crise en ouvrant la voie à une solution diplomatique pour la résoudre. Le recours à une telle formule peut contribuer à surmonter une crise par l'intervention. Le traité éta-

blissant une Constitution par l'Europe n'avait pas repris cette partie du texte que l'on ne retrouve pas non plus dans le texte actuel. Rien ne saurait cependant justifier que ce silence implique une impossibilité pour le Conseil d'y avoir recours s'il le juge nécessaire. Le Conseil pourrait aussi y avoir recours avant de statuer sur une violation. L'article prévoit que le Conseil vérifie régulièrement si les motifs ayant conduit à la constatation restent valables.

### *2. Constatation d'une violation grave et persistante*

Le Conseil européen (substitué par le traité de Lisbonne au Conseil au niveau des chefs d'État ou de gouvernement), statuant à l'unanimité, sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission européenne (et non curieusement du Parlement européen, ce qui peut être regretté) et après approbation du Parlement européen (substituée à l'avis conforme), peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2, après avoir invité cet État membre à présenter toute observation en la matière (§2).

### *3. Décision de suspension des droits*

La décision de suspension des droits faisant suite à la constatation est prise par le Conseil à la majorité qualifiée. Cette majorité correspond à une exigence moins élevée que dans les deux hypothèses précédentes (4/5<sup>e</sup> et unanimité), la différence s'expliquant sans doute par des considérations opérationnelles (§3).

La même majorité s'applique aux décisions de modification ou de cessation des mesures prises (§4).

### *4. Conditions de vote*

Dans toutes les formations du Conseil, seuls les votes des autres États membres que l'État visé sont pris en compte. Les abstentions des membres présents ou représentés ne font pas obstacle à l'adoption des décisions. L'article 7 TUE renvoie pour les modalités de vote à l'article 354 TFUE. Les alinéa 1 et 2 précisent les conditions de vote du Conseil européen ou du Conseil : « *Aux fins de l'article 7 du traité sur l'Union européenne relatif à la suspension de certains droits résultant de l'appartenance à l'Union, le membre du Conseil européen ou du Conseil représentant l'État membre en cause ne prend*

*pas part au vote et l'État membre en cause n'est pas pris en compte dans le calcul du tiers ou des quatre cinquièmes des États membres prévu aux paragraphes 1 et 2 dudit article. L'abstention de membres présents ou représentés ne fait pas obstacle à l'adoption des décisions visées au paragraphe 2 dudit article. Pour l'adoption des décisions visées à l'article 7, paragraphes 3 et 4, du traité sur l'Union européenne, la majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point b), du présent traité».*

L'alinéa 3 détermine la majorité qualifiée applicable en cas de suspension des droits de vote d'un Etat : «*Lorsque, à la suite d'une décision de suspension des droits de vote adoptée conformément à l'article 7, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, le Conseil statue, à la majorité qualifiée, sur la base d'une des dispositions des traités, cette majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point b), du présent traité ou, si le Conseil agit sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a)*». L'alinéa 4 détermine les conditions de vote du Parlement : «*Aux fins de l'article 7 du traité sur l'Union européenne, le Parlement européen statue à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, représentant la majorité des membres qui le composent*».

### C. – Mesures prises

Lorsqu'il y a constatation de violation, le Conseil peut suspendre les droits de l'Etat auteur de la violation, y compris son droit de vote. L'Etat dont les droits sont suspendus continue à être soumis aux obligations découlant de sa qualité de membre.

La question pouvant être posée est celle de la portée de cette suspension à l'égard des particuliers. L'article 7 TUE évoque cette question en prévoyant que le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales.

En l'absence de précision sur les droits pouvant être suspendus, en dehors de la référence au droit de vote, on ne peut manquer de s'interroger sur les conséquences des suspensions sur ces droits et obligations. Sur le plan des principes, on peut toutefois comparer la situation des particuliers à celle dans laquelle se trouvent les per-



sonnes physiques et morales lorsqu'un Etat est visé par des sanctions ayant des retombées sur les intérêts privés.

#### D. – *La compétence juridictionnelle*

Il est évidemment peu concevable que les appréciations visées par l'article puissent être contrôlées par un organe juridictionnel, ce qui explique les limitations mises à l'intervention de la Cour de justice devenue Cour de justice de l'Union européenne, ou que n'ait pas été retenue la solution qui a parfois été suggérée d'une intervention de la Cour européenne des droits de l'homme.

Exclu dans la version Amsterdam du traité, le contrôle juridictionnel a été introduit par le traité de Nice. La juridictionnalisation opérée reste cependant partielle. Seul l'Etat visé peut former un recours dans le délai d'un mois après la constatation – à l'exclusion donc des Etats membres, du Parlement européen et de la Commission et bien sûr des particuliers. La Cour statue dans le délai d'un mois à compter de la demande.

En dépit des suggestions réitérées par la Commission lors des travaux préparatoires aux traités d'Amsterdam et de Nice, les auteurs des modifications du traité sur l'Union n'ont pas souhaité confier à la Cour de justice le soin de procéder à un contrôle juridictionnel de la constatation qu'il existe une violation grave et persistante des valeurs communes ou un risque clair d'une violation grave de ces valeurs. En effet, le contrôle de la Cour ne porte, désormais en vertu de l'article 269 TFUE, que sur les «*seules prescriptions de procédure prévues par ledit article*», permettant ainsi le respect des droits de la défense de l'Etat concerné. Le contrôle au fond des décisions attaquées se trouve donc exclu.

On peut cependant évoquer l'hypothèse formulée par Joe Verhoeven (68) selon laquelle un contrôle indirect pourrait être exercé à l'occasion de recours contre les actes d'exécution communautaires ou nationaux adoptés. Le juge de l'Union européenne ou les juges nationaux pourraient alors statuer. On peut toutefois douter que la marge d'appréciation considérable qu'implique ce type de situation permettrait de pousser très loin ce contrôle.

---

(68) J. VERHOEVEN, «Article I-59 – La suspension de certains droits», *op. cit.*, p. 722.

On ne peut également exclure l'hypothèse qu'il a formulée d'une intervention indirecte de la Cour européenne des droits de l'homme (69).

#### CONCLUSION

On a souvent émis des doutes sur l'efficacité des mesures pouvant être adoptées dans la solution de ce type de crises. Elles ont au moins le mérite d'offrir des solutions politiques à des situations éminemment politiques dont des procédures juridiques et *a fortiori* juridictionnelles permettraient mal l'appréhension. Leur existence peut donc s'avérer opportune.

Il aurait sans doute été souhaitable qu'elles soient accompagnées par la possibilité de mettre en œuvre une procédure d'expulsion de l'Etat récalcitrant – complément de la possibilité de retrait ouverte par le traité de Lisbonne – qui serait l'arme absolue permettant aux Etats membres d'exercer la pression maximale en cas de situations extrêmes justifiant le recours en dernière instance à l'arme absolue pour réagir face à la consolidation de violations graves des valeurs auxquelles l'Union est attachée et amener l'Etat en cause à rétablir une situation normale.

---

(69) J. VERHOEVEN, «Article I-59 – La suspension de certains droits», *op. cit.*, p. 734.

## LES CRISES ALIMENTAIRES ET SANITAIRES

PAR

YVES PETIT

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE NANCY II

*«L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises»*

Jean MONNET

### INTRODUCTION

La Société de l'alimentation, dans laquelle l'homme vit actuellement, est une Société des risques. Ainsi, les trois principales dimensions des risques alimentaires contemporains sont d'ordre sanitaire, sociétal et économique. Le risque alimentaire, qui est présent dans la vie quotidienne, se caractérise potentiellement par un danger pour la santé et/ou l'environnement. Sa dimension sociétale est indéniable, car les différentes crises alimentaires intervenues depuis un peu plus d'une dizaine d'années ont eu un *«impact majeur au sein de la population, qui s'est répercuté en déficit de confiance à l'égard des institutions publiques (...)»*. De même, une dimension économique est toujours présente lors des crises qui interviennent, car *«les marchés agroalimentaires sont très sensibles aux incidents affectant le secteur, aux réactions des consommateurs et aux obstacles réglementaires érigés à l'encontre de la production, de l'utilisation ou de la vente de certaines substances alimentaires»* (70).

---

(70) S. MAHIEU, *Le droit de la société de l'alimentation. Vers un nouveau modèle de maîtrise des risques alimentaires et technologiques en droit communautaire et international*, Bruxelles, Larcier, 2007, pp. 68 et s. Selon l'INSEE, dans la filière viande, l'impact des crises sanitaires est fort à court terme et plus limité à long terme. L'institut affirme que suite à l'ESB en 1996 et en 2000, à la fièvre aphteuse en 2001 et à la grippe aviaire fin 2005, «les filières de la viande ont été à plusieurs reprises perturbées par des crises sanitaires de nature économiquement différente : crise de confiance du consommateur liée à l'ESB faisant s'effondrer la demande, ou insuffisance de l'offre lors de la crise ovine, le choc est brutal sur la consommation de la viande concernée. Les chutes peuvent atteindre 20 à 30 % sur deux ou trois mois. En revanche, l'impact de ces chocs

Depuis 1996, l'affaire dite de la «vache folle» (71), de son nom scientifique encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), la liste des accidents sanitaires au sein de l'Union européenne ressemble fort à un inventaire à la Prévert, car elle est longue et il s'avère que l'«horreur alimentaire» n'a pas de limite : listériose, salmonellose, ESB, fièvre aphteuse, fièvre catarrhale (maladie de la langue bleue ou bluetongue), dioxine, grippe aviaire... Ces épizooties à répétition permettent d'affirmer qu'épisodiquement, *«la ferme communautaire a la fièvre et le consommateur des sueurs froides»* (72).

Si l'on tente d'élaborer une *«théorie des crises» qui peut être envisagée pour compléter la «théorie fonctionnaliste» dominante dans le cadre des études sur la construction européenne, la «crise de l'ESB» figure aux côtés des grandes crises politiques de 1965 («crise de la chaise vide») ou de 1992 («crise du référendum danois»)* (73), ainsi que des referenda de ratification négatifs intervenus ultérieurement à propos du traité établissant une Constitution pour l'Europe en 2005 en France et aux Pays-Bas et du traité de Lisbonne en 2008 en Irlande. A la différence des crises précédentes, elle s'analyse en effet *«comme une «crise de confiance» de l'opinion publique dans la capacité de l'Union à gérer les problèmes sociaux à risques»* (74). La première crise de l'ESB de 1996 a été en réalité suivie d'une deuxième crise de l'ESB en 2000 (75). Elle est apparue comme une

---

sur les habitudes alimentaires dure peu. Les consommations de chaque type de viande retrouvent, le plupart du temps au bout d'un an environ, un niveau proche de celui d'avant la crise» (C. LESDOS-CAUHAPÉ, D. BESSON, «Les crises sanitaires dans la filière viande», *INSEE première*, n° 1166, nov. 2007.

(71) Sur cette crise, v. not. C. BLUMANN, V. ADAM, «La politique agricole commune dans la tourmente : la crise de la «vache folle»», *RTDE*, 1997, p. 239; N. DE GROVE-VALDEYRON, «Libre circulation et protection de la santé publique : la crise de la «vache folle»», *RMCUE*, 1996, 759; Y. PETIT, «A propos du rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen sur la maladie de la «vache folle»», *Europe*, juin 1997, chron., pp. 4-8; «L'Union européenne et l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) : vers une nouvelle politique agricole commune (PAC)», *Europe*, octobre 2001, chron., pp. 5-10.

(72) F. BERROD, Y. GAUTIER et M. PIETRI, «Repères», *Europe*, mai 2001. Selon un rapport récent, la fièvre catarrhale ovine est à l'origine de l'une des plus graves crises sanitaires que la France ait connue depuis les cinquante dernières années, causant des pertes économiques importantes pour les filières ovine et bovine (N. BRICQ, «Rapport d'information n° 460 sur la gestion de l'épizootie de fièvre catarrhale ovine», Sénat, Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, 10 juill. 2008, p. 5).

(73) L. AZOULAI, «La sécurité alimentaire dans la législation communautaire», in J. BOURRI-NET et J. SNYDER (dir.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 30.

(74) L. AZOULAI, «La sécurité alimentaire dans la législation communautaire», préc.

(75) V. J. LOYAT, Y. PETIT, *La Politique agricole commune (PAC) : une politique en mutation*, Paris, La Documentation Française, coll. «Réflexe Europe», 3<sup>ème</sup> éd., 2008, pp. 99 et s.

«*crise d'un genre nouveau par le sujet concerné : la santé humaine à l'échelle de la Communauté européenne soit 371 millions de consommateurs ; l'ampleur, sans précédent, de la médiatisation qui l'entoure ; les répercussions politiques qui se dessinent ; enfin, en raison du formidable "tremblement de terre" entraîné par cette crise et dont les conséquences sur le fonctionnement et les orientations futures de la Communauté seront considérables*» (76).

Une crise sanitaire comme l'ESB peut donc se révéler être une crise à multiples facettes. Elle peut parfaitement se doubler d'une crise institutionnelle (77), la Commission européenne étant sur la sellette et à la merci d'une censure du Parlement européen (78). La question de la salubrité des aliments peut lui conférer une dimension internationale, et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) être saisie de la maladie de la «vache folle», ce qui permet de la dépouiller de son aspect marchand et de l'envisager uniquement sous l'angle plus neutre de la santé (79).

Les crises sanitaires qui ont secoué l'Union européenne à de nombreuses reprises ont mis en évidence de graves dysfonctionnements, associés à de graves erreurs de gestion. Pour y remédier, en se fondant sur une approche globale et intégrée, appelée «*de la ferme à la table*», les institutions ont élaboré une législation alimentaire générale et institué une Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) (80), qui est avant tout une agence chargée de l'évaluation des risques et d'élaborer des avis scientifiques indépendants destinés prioritairement à la Commission européenne, mais également aux autres institutions et aux Etats membres. Appliquant cette tech-

---

(76) B. VIALE, «En réponse à la crise de la "vache folle", plaidoyer en faveur d'une politique communautaire de l'alimentation», *Rev. droit rural*, 1997, pp. 158 et s.

(77) Il est même possible de considérer que «Toute crise alimentaire est une crise européenne et, dès lors, une crise de la construction européenne», M. SADDIER et Y. SIMON, «Pour une amélioration de la gestion des risques et des crises agricoles», Rapport au ministre de l'agriculture et de la pêche, déc. 2005, p. 29.

(78) V. Y. PETIT, «A propos du rapport de la commission temporaire d'enquête du Parlement européen», préc.

(79) A. MAHIOU, «L'ONU et la sécurité alimentaire», *L'Observateur des Nations Unies*, 2006, pp. 75 et s.

(80) Règlement n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2002, établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, *JO*, n° L 31 du 1<sup>er</sup> février 2002. Sur l'EFSA, v. not. Y. PETIT, «L'Autorité européenne de sécurité des aliments et la nouvelle approche alimentaire communautaire», *JTDE*, n° 93, nov. 2002, pp. 209 et s.; A. ALEMANNI, «L'Autorité européenne de sécurité des aliments souffle ses cinq premières bougies : un premier bilan d'activité», *RDUE*, 2007, pp. 585 et s.). Le site internet de l'EFSA est : <http://www.efsa.europa.eu>.

nique de l'approche globale, le règlement de 2002 lui attribue toutefois une importante fonction d'aide à la gestion des crises, l'objectif d'ensemble du nouveau système étant clairement d'assurer une protection sans faille – ou presque – du consommateur et de la santé (I). Ce progrès incontestable n'est toutefois pas suffisant, car la sécurité alimentaire ne peut être obtenue, et les crises alimentaires et sanitaires éradiquées, qu'au prix d'une évolution de la Politique agricole commune (II).

I. – LA GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES  
ET SANITAIRES, LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR  
ET DE LA SANTÉ

Les situations de gestion de crises sont généralement d'une grande complexité, en raison du partage de compétences existant entre la Communauté européenne et les Etats membres, ces derniers ayant transféré nombre de leurs compétences au niveau européen (81). Ainsi, *«le recours à l'embargo sanitaire, instrument traditionnellement privilégié pour lutter contre un risque sanitaire de portée internationale, n'est plus à la libre disposition des autorités nationales»* et, de plus, *«les mesures de gestion des crises n'ont d'ailleurs pour l'instant pas la même légitimité selon qu'elles sont arrêtées par les autorités nationales ou communautaires voire internationales»*. Il semble également *«qu'en cas de crise, entre deux légitimités, communautaire et nationale, certains Etats membres choisissent la seconde, quitte à violer ouvertement les disciplines communautaires»* (82). En effet, les enjeux sanitaires se mêlent aux enjeux économiques et le télescopage des deux conduit fréquemment à l'adoption conflictuelle des mesures de protection du consommateur et de sa santé (A). Malgré tout, les crises alimentaires et sanitaires ont montré l'intérêt pour l'Union européenne de

---

(81) La gestion de la crise actuelle résultant de la fièvre catarrhale offre une illustration de cette complexité. La santé animale relève historiquement de la compétence communautaire et l'Union européenne encadre la mise en œuvre des mesures de lutte contre les grandes maladies animales dans les Etats membres. Toutefois, la stratégie de lutte de l'Union manque de coordination et il n'existe pas de plan de vaccination européen, car l'organisation de campagnes de vaccination relève de la seule compétence des Etats membres et la Commission ne souhaite pas se substituer aux Etats membres dans ce domaine (V. N. BRICQ, «Rapport d'information n° 460 sur la gestion de l'épizootie de fièvre catarrhale ovine», préc., pp. 48 et s.).

(82) C. SCHMITTER, «Sécurité des aliments. La gestion des crises dans la Communauté européenne et les Etats membres», *JTDE*, n° 69, 2000.

disposer de procédures adaptées, rapides et efficaces de gestion des crises, afin de mieux coordonner les actions entreprises sur la base d'avis scientifiques. L'Union avait donc tout intérêt à se doter d'un dispositif performant de gestion des crises permettant de surmonter les divergences entre Etats membres (B).

A. – *L'adoption conflictuelle des mesures de protection du consommateur et de la santé*

Durant les périodes de crises – la crise de la «vache folle» l'a montré –, deux constats peuvent être dressés : d'une part, la Commission européenne n'a pas été irréprochable et sa gestion de la crise pas toujours à la hauteur (83) et, d'autre part, on assiste dans les Etats membres à un «retour des réflexes nationaux». Ainsi, il est possible d'affirmer que «(...) *l'attitude de la Communauté appelle des réserves mais les Etats membres eux-mêmes ne sont pas exempts de critiques. Toujours prompts à raisonner selon leurs intérêts et guidés par des considérations de politique intérieure, les Etats ont montré peu de solidarité dans la gestion de ce dossier (de la crise de la "vache folle"). La loyauté de certains d'entre eux est remise en cause lors de la mise en œuvre des textes communautaires ou lors de la réalisation des contrôles officiels qui relèvent de la seule compétence des Etats membres. L'ensemble de ces critiques montre comme la Communauté est dépourvue de moyens efficaces de sanction à l'égard des Etats membres qui dérogent à leurs obligations, là est l'une des lacunes majeures*» (84).

Une illustration de ce «retour des réflexes nationaux» est fournie par l'accord écrit conclu le 24 octobre 2001, dans le contexte de la deuxième crise de l'ESB, par les organisations professionnelles et représentatives de l'ensemble des activités agricoles et les syndicats de la filière bovine française. Cet accord, prévoyant un engagement de suspendre provisoirement les importations de viande bovine en France ainsi que l'application d'une grille de prix minimaux d'achat à l'entrée de l'abattoir des vaches de réforme, a entraîné la condam-

---

(83) Voir les critiques à l'encontre de la gestion de la Commission dans le rapport de la commission temporaire d'enquête en matière d'ESB du Parlement européen : M. M. ORTEGA, «Rapport sur les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit communautaire en matière d'ESB, sans préjudice des compétences des juridictions communautaires», PE Doc. A4-0020/97, 7 février 1997.

(84) B. VIALE, «En réponse à la crise de la "vache folle", plaidoyer en faveur d'une politique communautaire de l'alimentation», préc., p. 163.

nation à de lourdes amendes des principaux syndicats agricoles français pour avoir tenté d'enrayer la chute des prix de la viande (85). Le Tribunal de première instance a été ainsi conduit à confirmer l'objet restrictif de concurrence de telles mesures et à rejeter l'argumentation reposant sur le fait qu'il s'agissait d'une action syndicale. Il a également estimé que l'accord de 2001 n'avait pas pour objet la stabilisation des marchés agricoles et ne pouvait pas être considéré comme nécessaire pour assurer un niveau de vie raisonnable de la population agricole, objectifs de la PAC inscrits à l'article 33 TCE (86).

Si cette entente horizontale dans le secteur agricole n'a certes pas pour objectif premier la protection du consommateur et de la santé, les crises de la «vache folle» et les épizooties de fièvre aphteuse ont tout de même permis aux juridictions communautaires de se prononcer sur toute une série de mesures visant directement la protection du consommateur et la santé publique. Elles ont été amenées à apporter des précisions sur les compétences des Etats membres pendant ces périodes de crises, sur le respect des principes généraux du droit communautaire, ainsi que sur l'engagement de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté.

En ce qui concerne les compétences des Etats membres, l'ESB a fourni l'occasion au juge communautaire d'apporter des précisions sur «*l'ampleur et l'intensité des compétences étatiques dès lors que la matière est d'ores et déjà régie par plusieurs directives (...)*» (87). Saisi par le biais d'une question préjudicielle, le juge s'est prononcé sur le point de savoir si un Etat membre pouvait encore prendre des mesures conservatoires dans le but de protéger la santé, lorsqu'il existe déjà une réglementation communautaire en la matière, mais non encore entrée en vigueur (88). En effet, la date d'application d'une décision de la Commission prévoyant l'interdiction de toute utilisation de matériels à risques spécifiés (MRS) avait été reportée

---

(85) Décision 2003/600 de la Commission, du 2 avril 2003, relative à une procédure d'application de l'article 81 du traité CE (Affaire COMP/C.38.279/F3 – Viandes bovines françaises), *JO*, n° L 209, du 19 août 2003.

(86) TPICE, 13 décembre 2006, *FNCBV et FNSEA e. a. c. Commission*, aff. jtes T-217/03 et T-245/03, *Rec.*, p. II-4987; L. IDOT, *Europe*, 2007, comm. 65.

(87) Y. GAUTIER, *Europe*, 2001, comm n° 48.

(88) CJCE, 5 décembre 2000, *Eurostock Meat Marketing Ltd c. Department of Agriculture for Northern Ireland*, aff. C-477/98, *Rec.*, p. I-10715.



à plusieurs reprises, au 1<sup>er</sup> avril 1998, au 1<sup>er</sup> janvier 1999, au 31 décembre 1999 et, enfin, au 30 juin 2000.

Alors que les Etats membres doivent s'abstenir de toute mesure unilatérale, même si elle est de nature à soutenir la politique de la Communauté dans le domaine agricole (89), la Cour de justice admet que les Etats membres peuvent adopter des mesures nationales de protection contre la maladie de la «vache folle», lorsque les décisions communautaires tardent à être mise en œuvre. Par conséquent, elle affirme *«qu'un Etat membre (...) peut, pour des motifs graves de protection de la santé publique ou de la santé animale, prendre des mesures conservatoires dans l'attente des mesures devant être arrêtées par la Commission (...)»* et que *«l'adoption par la Commission d'une décision dont l'application n'est pas immédiate ne peut être considérée, en tant que telle, comme interdisant à un Etat membre de prendre lui-même des mesures conservatoires (...)»*. La Cour ajoute également que *«ce n'est cependant que lorsque les dispositions communautaires sont adoptées, entrées en vigueur et applicables aux produits concernés qu'il y a risque de conflit entre ces dernières dispositions et les mesures conservatoires adoptées précédemment par les Etats membres»* (90). Les Etats membres peuvent donc interdire l'importation de têtes de bovins contenant des MRS sur le fondement d'une directive communautaire, en raison de risques clairement établis pour la santé publique et en dépit de l'existence d'une décision de la Commission, dont l'entrée en vigueur a été reportée.

La faculté pour les Etats membres d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine s'est également posée en cas d'épizootie de fièvre aphteuse. La Cour de justice a jugé, dans un arrêt du 10 mars 2005 (91), qu'en matière de lutte contre la fièvre aphteuse, les Etats membres pouvaient adopter des mesures complémentaires plus radicales que celles prévues par la réglementation communautaire applicable, sous réserve de respecter certains principes fondamentaux. Les questions préjudicielles posées ont conduit la Cour à se prononcer sur le point de savoir si le dispositif de l'Union en matière de lutte contre la fièvre aphteuse s'opposait à ce

---

(89) V. Y. PETIT, «Agriculture», *Rép. communautaire Dalloz*, 2002, n° 126.

(90) V. CJCE, 5 décembre 2000, *Eurostock Meat Marketing Ltd, préc.*, points 57, 58 et 59 (il faut relever que la Cour ne s'est à aucun moment référée au principe de précaution).

(91) CJCE, 10 mars 2005, *Tempelman et Van Schaijk*, aff. jtes C-96 et 97/03, *Rec.*, p. I-1895; E. MEISSE, *Europe*, 2005, comm. 176.

que les Etats membres prennent des mesures complémentaires plus radicales, comme la mise à mort préventive des espèces animales concernées se trouvant dans un périmètre déterminé autour d'une exploitation agricole infectée par l'épizootie. L'abattage préventif des animaux peut s'imposer dans certaines circonstances, car la réglementation communautaire a pour but de lutter efficacement contre la maladie, et en raison de la vitesse de propagation du virus.

Au regard du droit communautaire, les mesures conservatoires prises par les Etats membres ou la Commission doivent respecter le principe de proportionnalité, cette exigence fondamentale faisant partie des principes généraux du droit communautaire. La Cour précise également qu'il «*convient de tenir compte de l'ensemble des intérêts protégés en présence et, notamment, du droit de propriété (92) (...) ainsi que des exigences du bien-être des animaux (93)*». De plus, un Etat membre qui prend de telles mesures conservatoires doit en communiquer la teneur à la Commission et aux autres Etats membres, en application des obligations de communication sans délai et de coopération loyale (94).

La Cour a confirmé le droit des autorités nationales d'arrêter des mesures complémentaires d'éradication de la fièvre aphteuse plus sévères que celles prévues par la réglementation communautaire. Elle a jugé que, compte tenu du caractère hautement contagieux de la fièvre aphteuse et de la nécessité de lutter rapidement et efficacement contre celle-ci, l'autorité compétente est tenue de prendre en considération le résultat fourni par un laboratoire, même s'il ne possède pas le statut de «laboratoire agréé» au sens de la réglementation communautaire, sous réserve toutefois de s'assurer au préalable de la fiabilité des résultats fournis (95). L'action des autorités nationales doit s'exercer dans le respect des principes généraux du droit communautaire, spécialement des principes de proportionnalité et du respect des droits de la défense. En l'espèce, la Cour de justice «*sacrifie le respect des droits de la défense sur l'autel de la protection de la santé publique*», car les autorités nationales compétentes «*pouvaient valablement prendre des mesures de lutte contre la fièvre*

---

(92) CJCE, 12 juin 2003, *Schmidberger*, aff. C-112/00, *Rec.*, p. I-5659, point 79.

(93) CJCE, 12 juillet 2001, *Jippes e. a.*, aff. C-189/01, *Rec.*, p. I. 5689, point 79.

(94) CJCE, 10 mars 2005, *préc.*, points 46 et s; v. égal. CJCE, 8 janvier 2002, *Van den Bor*, aff. C-428/99, *Rec.*, p. I-127, points 45 et s.

(95) CJCE, 15 juin 2006, *Dokter e. a.*, aff. C-28/05, *Rec.*, p. I-5431, not. point 70.

*aphteuse, sans qu'il soit nécessaire pour celles-ci de communiquer aux personnes potentiellement affectées les faits et documents ayant servi de fondement à leur action, ni de recueillir préalablement leur point de vue au sujet de ces différents éléments (...)*» (96). Les restrictions apportées répondaient à des objectifs d'intérêt général et ne constituaient pas une intervention démesurée et intolérable de nature à porter atteinte à la substance même des droits de la défense.

La Cour de justice a été amenée à se prononcer sur la conformité au principe de proportionnalité de l'obligation d'abattre et de détruire la cohorte de naissance d'un bovin infecté par l'ESB, en application du règlement n° 999/2001 qui contient un cadre unique et complet fixant les règles relatives à la prévention, au contrôle et à l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST) (97). Elle a jugé que cette obligation d'abattage ne viole pas le principe de proportionnalité dans les termes suivants : *« Ainsi qu'il résulte du quatrième considérant de ce règlement (n° 999/2001), les règles qu'il prévoit sont fondées sur divers avis scientifiques recommandant d'éviter l'exposition des animaux et des hommes à des produits provenant d'animaux infectés. L'état des connaissances scientifiques à cet égard au moment de l'adoption du même règlement ressort notamment de la consultation technique conjointe OMS/FAO/OIE (98) sur l'ESB de 2001, (...), dans laquelle il est constaté qu'« un consensus scientifique existe sur le fait que l'alimentation constitue la source principale d'exposition » à l'ESB (...)*» (99).

Enfin, du fait de la prétendue mauvaise gestion de la crise de la « vache folle » par le Conseil et la Commission, plusieurs requérants ont demandé au Tribunal de se prononcer sur l'engagement de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté (100). Le Tribunal a répondu qu'il n'était pas établi que les actions et omissions prétendent illégales du Conseil et de la Commission pouvaient

---

(96) E. MEISSE, *Europe*, 2006, comm. 253.

(97) Règlement n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2001, *JO*, n° L 147, 31 mai 2001.

(98) Respectivement, Organisation mondiale de la santé, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture et Office international des épizooties (devenu Organisation mondiale de la santé animale).

(99) CJCE, 12 janvier 2006, *Agrarproduktion Staebelow*, aff. C-504/04, *Rec.*, p. I-679; E. MEISSE, *Europe*, 2006, comm. 76.

(100) TPICE, 13 décembre 2006, *Abad Pérez e. a. c. Conseil et Commission*, aff. T-304/01, *Rec.*, p. II-4857; TPICE, 13 décembre 2006, *É. R. e. a. c. Conseil et Commission*, aff. T-138/03, *Rec.*, p. II-4923; E. MEISSE, *Europe*, 2007, comm. 46.

être considérées comme une cause certaine et directe de l'apparition de la maladie de l'ESB, les requérants n'ayant pas suffisamment démontré l'existence d'un lien de causalité entre les préjudices invoqués et le comportement reproché aux institutions.

B. – *L'instauration d'un dispositif général  
de gestion des crises*

Le Conseil européen de Nice des 7-9 décembre 2000 a retenu le principe de la création d'une «*Autorité alimentaire européenne*», qui «*devra fonctionner au niveau le plus élevé d'excellence scientifique, d'indépendance et de transparence et contribuer ainsi à la prévention des crises*» (101). Le règlement n° 178/2002 (préc.), qui instaure l'EFSA, généralise le principe de précaution et la technique de la traçabilité. Il contient un chapitre IV intitulé «*système d'alerte rapide, gestion des crises et des situations d'urgence*», composé des articles 50 à 57. Ce nouveau règlement instaure en fait trois mécanismes complémentaires et graduels : un mécanisme d'alerte rapide (art. 50 à 52) ; un mécanisme de gestion des situations d'urgence (art. 53 et 54) ; un mécanisme de gestion des crises (art. 55 à 57). Ce triple mécanisme est «*un dispositif indépendant et autonome qui combine la circulation de l'information et l'adoption de mesures nécessaires pour faire face à la situation. Il s'agit également d'un mécanisme transversal puisqu'il concerne à la fois les produits agricoles, les produits industriels et les aliments pour animaux*». De plus, il «*devrait permettre aux institutions de l'Union d'éviter, à l'avenir, tout cafouillage dans la prise de décisions ; et ce d'autant plus que les compétences respectives des Etats membres et de la Commission sont clairement définies*» (102).

Etabli en réseau, le système d'alerte rapide (103) associe les Etats membres, la Commission et l'EFSA. Il s'applique «*pour la notification d'un risque direct ou indirect pour la santé humaine dérivant de denrées alimentaires ou d'aliments pour animaux*». Il permet aux Etats membres et à la Commission d'échanger rapidement des informations, si des risques pour la santé humaine sont détectés dans la chaîne alimentaire. Son fonctionnement est efficace, comme peu-

---

(101) Conclusions de la Présidence, point 36.

(102) F. AUBRY-CAILLAUD, «La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne : les apports de l'approche globale», *Europe*, 2003, chron., p. 5.

(103) RASFF (*Rapid alert system for food and feed*).

vent en attester les 7354 notifications au titre de l'année 2007. Le rapport annuel pour l'année 2007 fait état de 961 alertes, les notifications d'alerte étant envoyées lorsque la denrée alimentaire ou l'aliment présentant un risque se trouve déjà sur le marché et qu'une action immédiate est requise. Il mentionne également 2015 notifications d'informations, envoyées lorsqu'un risque est décelé, mais qu'une action immédiate n'est pas requise dans les autres Etats membres (104).

Le mécanisme de gestion des situations d'urgence prévu à l'article 53 a été instauré «*dans un souci d'efficacité et de rationalisation*» et, de ce fait, «*la Commission doit obligatoirement agir lorsque le risque alimentaire est sérieux et lorsqu'il s'avère que les mesures nationales adoptées ne pourront être pleinement efficaces. Elle le fera soit de sa propre initiative soit à la demande d'un Etat membre*» (105). L'article 54 du règlement n° 178/2002 prévoit que les Etats membres peuvent prendre des mesures conservatoires, quand ils ont informé officiellement la Commission de la nécessité d'adopter des mesures d'urgence et qu'elle n'a pris aucune mesure. L'Etat membre en question doit obligatoirement en informer les autres Etats membres et la Commission (*V. la jurisprudence, supra A*) (106).

En application de l'article 55 du règlement n° 178/2002, la Commission a adopté en étroite coopération avec l'EFSA et les Etats membres un plan général de gestion des crises dans le domaine des denrées alimentaires et des aliments pour animaux (107). Le premier apport de la décision de la Commission est de définir les situations de crise comme «*celles où les facteurs critiques atteignent un niveau tel que la Commission estime que la gestion du risque en question lié*

---

(104) Bulletin de l'Agence Europe, 26 juill. 2008, p. 12 (sur cette question, v. not. N. DE GROVE-VALDEYRON, «Le rôle de l'Autorité européenne de sécurité des aliments dans la gestion des crises», in M. BLANQUET et N. DE GROVE-VALDEYRON (dir.), *La création de l'autorité européenne de sécurité des aliments. Enjeux et perspectives*, Toulouse, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, Etudes de l'IREDE, 2005, pp. 151 et s.; F. AUBRY-CAILLAUD, «La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne : les apports de l'approche globale», préc., p. 5.

(105) F. AUBRY-CAILLAUD, «La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne, les apports de l'approche globale», préc., p. 5.

(106) Pour des exemples de mesures d'urgence prises par la Commission, v. N. DE GROVE-VALDEYRON, «Le rôle de l'Autorité européenne de sécurité des aliments dans la gestion des crises», préc., pp. 161 et s.

(107) Décision 2004/478 de la Commission, du 29 avril 2004, relative à l'adoption d'un plan général de gestion des crises dans le domaine des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, JO, n° L 156 du 30 avril 2004.

aux denrées alimentaires ou aux aliments pour animaux sera d'une complexité telle que le risque ne pourra être géré de façon appropriée au moyen des dispositions existantes ou par la seule application des articles 53 et 54» (108). Les facteurs critiques sont en particulier les situations impliquant un risque grave direct ou indirect pour la santé humaine et perçues ou présentées au public comme telles, quand le risque est propagé ou peut être propagé par une partie importante de la chaîne alimentaire, et quand la possibilité que le risque s'étende à plusieurs Etats membres et/ou pays tiers est importante. La décision de la Commission envisage également les situations de crise comportant un risque potentiellement grave (109). Ces situations de crise conditionnent la mise en application du plan général de gestion des crises.

Le point le plus important de la décision de 2004 est la mise en place d'une cellule de crise, dans l'hypothèse de la survenance d'une situation de crise. Elle se compose «des coordinateurs de crises (ou de leurs suppléants) de la Commission et de l'Autorité, du ou des coordinateurs de crise des Etats membres directement concernés et d'autres représentants de la Commission, de l'Autorité et de l'Etat membre ou des Etats membres directement concernés. L'Autorité fournit l'assistance scientifique et technique nécessaire» (110). Elle utilise les moyens techniques du système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF) pour communiquer ou diffuser des informations. Conformément à l'article 57 du règlement n° 178/2002, la cellule de crise est chargée de la collecte et de l'évaluation des données scientifiques pertinentes. A cette fin, elle peut avoir recours à l'assistance d'autres réseaux gérés par la Commission, comme le système d'alerte précoce et de réaction (EWRS) pour les maladies humaines et le système de notification des maladies animales (SNMA), ainsi qu'aux réseaux actifs dans le domaine de la recherche et gérés par la DG «Recherche».

Après avoir analysé toutes les données et options possibles pour gérer la crise, son rôle est de faciliter la réalisation d'actions rapides et efficaces. Le président de la cellule de crise assure notamment la liaison entre les travaux de la cellule de crise et le processus décisionnel. En application du principe de séparation des fonctions

---

(108) Décision 2004/478, point 2. 1.

(109) Décision 2004/478, points 2. 1 et 2. 2.

(110) Décision 2004/478, point 5. 3.

d'évaluation et de gestion du risque qui s'applique à l'EFSA, la cellule de crise n'est en effet responsable ni de l'adoption des décisions relatives à la gestion des risques, ni de la mise en œuvre de la législation, chaque Etat membre restant par exemple responsable de la gestion des contrôles officiels sur son territoire. La cellule de crise met au point une stratégie de communication et informe le public sur les risques et les mesures prises. Sa communication doit garantir la transparence dans le cadre des principes d'information des citoyens prévus par l'article 10 du règlement n° 178/2002.

A la lumière de ces éléments, on peut admettre que l'Union européenne s'est dotée depuis 2004 d'un mécanisme d'aide à la gestion des crises opérationnel. Il n'a toutefois pas encore été testé et il n'est pas du tout certain qu'il soit utilisé fréquemment, car la Commission prend bien soin de préciser dans la décision de 2004 que *«les situations à considérer comme des crises seront très limitées, voire exceptionnelles»* (111) et que, la plupart du temps, les dispositions relatives au système d'alerte rapide et aux situations d'urgence permettent de gérer efficacement les crises. L'adoption d'une *«nouvelle stratégie de santé animale pour l'Union européenne (2007-2013) placée sous la devise “Mieux vaut prévenir que guérir”*» (112), mettant l'accent sur la vigilance à l'égard des risques sanitaires émergents, la préparation et l'anticipation des crises sanitaires, ainsi que l'amélioration de la biosécurité dans les élevages européens et aux frontières extérieures, conforte cette affirmation (113).

Le règlement n° 178/2002 n'est pas seulement à l'origine de la création de l'EFSA et d'un mécanisme de gestion des crises, car il ne faut pas perdre de vue qu'il pose également des principes généraux et des prescriptions générales de la législation alimentaire, comme son intitulé le mentionne. Ainsi, comme l'a démontré le Doyen Blumann, *«produit direct des difficultés apparues lors des crises agricoles et découlant étroitement du principe de précaution, un droit alimentaire de l'Union européenne est en train de se développer*

---

(111) Décision 2004/478, point 2.1.

(112) COM (2007) 539 final, 19 septembre 2007.

(113) Voir Conseil informel des ministres de l'agriculture d'Annecy du 22 septembre 2008, Les maladies émergentes animales et humaines : Quels liens ? Quels risques ? Quelles réponses des pouvoirs publics ?, voir site internet de la présidence française de l'Union européenne : <http://www.ue2008.fr/PFUE/lang/fr/accueil>. De nombreux scientifiques estiment que «l'effet croisé du réchauffement climatique et de l'intensification des échanges devrait favoriser l'émergence de nouvelles maladies jusqu'alors inconnues en Europe» (N. BRICQ, «Rapport d'information n° 460 sur la gestion de l'épizootie de fièvre catarrhale ovine», préc., pp. 61 et s.).

à la charnière de la PAC, de la santé publique, de la protection de l'environnement et de celle des consommateurs» (114). Il est vrai que les crises alimentaires ont pour conséquence «une rétractation du domaine matériel de la PAC» (115), mais elles ont également fortement contribué à son évolution.

## II. – LES CRISES ALIMENTAIRES ET SANITAIRES ET L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

La sécurité alimentaire revêt deux significations. Selon la première, inscrite à l'article 33 TCE, ce concept signifie «dans un sens qu'on pourrait qualifier de classique, (...) assurer aux populations un approvisionnement suffisant ou régulier en produits alimentaires : il s'agit purement et simplement de faire face aux besoins alimentaires» (116). Selon une seconde acception, non prévue par les traités, la sécurité alimentaire a une portée bien différente, car il convient d'envisager «une sécurité au sens plus qualitatif, post-industriel, "post-moderne" : il s'agit de fournir aux consommateurs européens des produits sûrs, inoffensifs, sans danger pour la santé humaine» (117). Les termes anglais de «*food security*» et de «*food safety*» sont d'ailleurs à cet égard plus expressifs. Avec l'apparition répétée de crises alimentaires et sanitaires, la Politique agricole commune a été en quelque sorte rattrapée par la sécurité alimentaire dans son sens «post-moderne». Sans revenir sur les évolutions imposées à la PAC depuis les réformes de 1992, 1999 et 2003, et ayant entraîné son «*écologisation*» et son «*verdissement*» (118), il semble que l'on s'oriente vers l'introduction de nouvelles dispositions relatives à la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole (A). Malgré tout, la plus ancienne politique de l'Union euro-

---

(114) C. BLUMANN, «L'écologisation de la PAC ou le verdissement de l'Europe verte», *RAE*, 2003-2004, p. 539.

(115) C. BLUMANN, «Les implications de la sécurité alimentaire dans l'évolution de la Politique agricole commune», in J. BOURRINET et F. SNYDER (dir.), *La sécurité alimentaire dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, coll. «Travaux du CERIC», 2003, p. 76.

(116) C. BLUMANN, «Les implications de la sécurité alimentaire dans l'évolution de la Politique agricole commune», préc., p. 69.

(117) C. BLUMANN, «La sécurité alimentaire, troisième pilier de la PAC», in M. BLANQUET et N. DE GROVE-VALDEYRON (dir.), *La création de l'Autorité européenne de sécurité des aliments. Enjeux et perspectives*, préc., p. 72.

(118) C. BLUMANN, «L'écologisation de la PAC ou le verdissement de l'Europe verte», préc.



péenne a été confrontée aux incidences de la récente flambée des prix des produits alimentaires de base, à l'origine de la crise alimentaire mondiale (119) qui sévit actuellement (B).

A. – *La Politique agricole commune et l'instauration de mécanismes de gestion des risques et des crises*

Lors de la réforme de la PAC de 2003 (120), le Conseil s'est prononcé en faveur d'une véritable réforme de la gestion des crises dans les termes suivants : «*Etant donné qu'une orientation plus forte vers le marché s'accompagne généralement d'une plus grande volatilité des prix, la Commission étudiera des mesures de gestion des crises*» (121). Elle a ainsi pris un engagement sous forme de déclaration, précisant qu'elle réfléchira à des mesures spécifiques pour faire face aux risques, aux crises et aux catastrophes naturelles à l'échelle nationale dans le domaine de l'agriculture. De ce fait, une communication adoptée en mars 2005 (122) contient «*un dispositif général de gestion des risques et des crises dans le secteur agricole. Ces crises ont en effet un aspect multiforme en ce qu'elles affectent non seulement les consommateurs mais aussi les producteurs agricoles dans leurs activités productives et partant leurs moyens d'existence*» (123). La Commission distingue les risques des crises de la manière suivante : «*si le risque peut avoir un résultat soit positif, soit négatif, une crise est toujours supposée avoir des conséquences négatives importantes. Dans la présente communication, on entend par "crise" une situation imprévue qui met en péril la viabilité des exploitations agricoles, à l'échelle locale ou dans tout un secteur de production*» (124).

---

(119) Sur cette crise, v. Y. PETIT, «Agriculture», *Rép. Droit international*, Paris, Dalloz, 2008, n<sup>os</sup> 49 et s.; 201 et s.

(120) Sur la réforme de 2003, v. not. D. BIANCHI, *Politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC!*, Bruxelles, Bruylant, coll. «Pratique du droit communautaire», 2006; C. BLUMANN, «La réforme de la Politique agricole commune», *CDE*, 2004, pp. 297-335; Y. PETIT, «La réforme de la Politique agricole commune du 26 juin 2003», *Regards sur l'actualité* n<sup>o</sup> 295, 2003, pp. 87-94; «Organisations communes de marchés», *Rép. Communautaire*, Paris, Dalloz, 2004, n<sup>os</sup> 133 et s.

(121) Cité in M. SADDIER, Y. SIMON, *Pour une amélioration de la gestion des risques et des crises agricoles*, préc., p. 29.

(122) Communication de la Commission relative à la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole, COM (2005) 74 final, 9 mars 2005.

(123) L. DUBOIS, C. BLUMANN, *Droit matériel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 2006, p. 370, n<sup>o</sup> 632.

(124) COM (2005) 74 final, préc., point 3.

Ce premier document de la Commission fait montre d'une certaine prudence, car elle s'oppose à l'introduction d'une clause générale «filet de sécurité» pour chaque organisation commune de marché, comme il en existe une depuis 1974 pour gérer les crises dans le secteur de la viande bovine (125). Elle avertit également que les dispositions qui pourraient être adoptées devront être compatibles avec les critères de la boîte verte de l'Organisation mondiale du commerce (126). Tout en n'excluant pas une augmentation de la modulation des aides agricoles pour financer la gestion des risques et des crises, la Commission propose au Conseil et aux États membres d'explorer trois nouvelles options pour gérer les risques et les crises, qui pourraient à terme se substituer aux mesures d'urgence actuelles : une aide complémentaire accordée aux agriculteurs, afin qu'ils puissent souscrire des assurances anti-catastrophes naturelles ou anti-épizooties; la création de fonds de mutualisation grâce à un soutien communautaire temporaire et dégressif; l'attribution d'aides complémentaires aux agriculteurs à des conditions très précises, à partir des crédits du premier ou du deuxième pilier de la PAC (127).

Le Parlement européen a tout de même formulé quelques réserves portant sur le fait que les propositions de la Commission sont «*exclusivement axées sur la compensation et l'indemnisation*», tout en lui demandant «*d'accorder plus de place à des mesures préventives, comme le recours à la vaccination et l'amélioration de la surveillance des importations illégales, pour réduire les risques et éviter les crises*» (128).

Une bonne gestion des risques et des crises est indispensable à la viabilité et à la compétitivité de l'agriculture de la Communauté et, à l'unanimité, le Conseil de l'Union européenne a conclu que «*l'octroi d'aides d'Etat en faveur de mesures de gestion des risques et des crises*

---

(125) Depuis 1974, la Commission possède une compétence générale pour gérer les crises bovines. L'article 38 du règlement n° 1254/1999 prévoit que «*Lorsqu'une hausse ou une baisse sensible des prix est constatée sur le marché de la Communauté, que cette situation est susceptible de persister et que, de ce fait, ce marché est perturbé ou risque d'être perturbé, les mesures nécessaires peuvent être prises (selon la procédure du comité de gestion)*» (V. JO, n° L 160 du 26 juin 1999).

(126) Sur le classement des aides agricoles dans les boîtes orange, bleue et verte, v. Y. PETIT, «Agriculture», *Rép. Droit international*, Paris, Dalloz, préc., n°s 88 et s.

(127) COM (2005) 74 final, préc., point 3. 3; *Bulletin de l'Agence Europe*, 3 mars 2005, p. 12; L. DUBOIS, C. BLUMANN, *Droit matériel de l'Union européenne*, préc., n° 632.

(128) F.-W. GRAEFE ZU BARINGDORF, «Rapport sur la gestion des risques et des crises dans le secteur agricole», Commission de l'agriculture et du développement rural, PE Doc A6-0014/2006, 30 janvier 2006.

*doit être soumis aux règles communautaires appropriées en matière de concurrence» (129). De ce fait, tant les nouvelles lignes directrices de la Commission relatives aux aides d'Etat dans le secteur agricole (130), que le règlement relatif à l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat dans le secteur agricole (131), permettent une aide plus rapide aux agriculteurs en cas de crises, notamment grâce à une simplification de la gestion des aides d'Etat dans le secteur agricole. Comme l'a déclaré la Commissaire chargée de l'agriculture et du développement rural, «Exempter d'autorisation préalable les aides d'Etat pour cause de conditions météorologiques défavorables et de maladies des animaux et des végétaux accélérera considérablement le paiement aux agriculteurs dans des situations de réelle nécessité. Nous voulons encourager les agriculteurs à contracter des assurances pour conditions météorologiques défavorables et améliorer la gestion de l'eau – deux éléments d'une bonne gestion des risques» (132).*

Cet assouplissement des modalités d'octroi des aides d'Etat en matière agricole pour faciliter les mesures de soutien en cas de crises ne constitue qu'une première étape, car les propositions présentées par la Commission européenne dans le cadre du bilan de santé de la Politique agricole commune contiennent des dispositions sur la gestion des risques et des crises (133). Et la présidence française de l'Union européenne (PFUE) du deuxième semestre 2008 en a fait une de ses quatre priorités avec le plan «énergie – climat», l'Europe de la défense et l'immigration. Elle espère une adoption des propositions relatives au bilan de santé avant la fin de l'année 2008 (134).

---

(129) Document 11120/05 du Conseil du 15 septembre 2005.

(130) Commission, Lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole et forestier 2007-2013, *JO*, n° C 319 du 27 décembre 2006 (V. Gestion des risques et des crises).

(131) Règlement n° 1857/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, *JO*, n° L 358 du 16 décembre 2006, not. art. 10, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides d'Etat accordées aux petites et moyennes entreprises actives dans la production de produits agricoles et modifiant le règlement n° 70/2001.

(132) Communiqué de presse IP/06/134, 8 février 2006.

(133) V. Communication de la Commission, «Préparer le “bilan de santé” de la PAC réformée», COM (2007) 722 final, 20 novembre 2007; COM (2008) 306 final, 20 mai 2008 (avec les propositions de règlement du Conseil); Document de travail des services de la Commission accompagnant les propositions de règlement du Conseil, SEC (2008) 1886, 20 mai 2008.

(134) V. Europe Documents n° 2498-2499, «Les objectifs de la présidence française», 1<sup>er</sup> juillet 2008.

Trois nouveaux articles (art. 68 à 70) du futur règlement du Conseil «*établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs*» (135), remplaçant l'ancien article 69 du règlement de 2003 (136), permettent aux Etats membres d'utiliser jusqu'à 10 % de l'enveloppe nationale pour les aides directes en faveur d'un soutien spécifique. Il s'agit notamment de contribuer au paiement de primes d'assurance récolte (art. 69 du futur règlement) et de contribuer au financement de fonds de mutualisation en cas de maladies animales ou végétales (art. 70 du futur règlement) (137).

Le futur article 70, intitulé «*Fonds de mutualisation en cas de maladies animales et végétales*», définit les fonds de mutualisation comme un système reconnu par un Etat membres conformément au droit national et permettant aux agriculteurs affiliés de s'assurer contre les pertes économiques liées à l'apparition d'un foyer de maladie animale ou végétale, et de percevoir le cas échéant des paiements compensatoires. La négociation est en cours pour l'adoption de ce nouveau dispositif. D'une part, la présidence française «*compte analyser avec la Commission la possibilité de faire coexister des mesures exceptionnelles de soutien des marchés en cas de maladies animales affectant les échanges et les propositions formulées par la Commission pour les fonds de mutualisation en cas de maladies animales et végétales*» (138). D'autre part, «*le cofinancement communautaire des contributions nationales aux régimes d'assurance récolte et fonds de mutualisation en cas de maladies animales et végétales pourrait être de 60 % contre 40 % proposés à ce stade*» (139).

La présidence française de l'Union européenne a souhaité également entamer une discussion stratégique sur la PAC après 2013, avant le début du prochain cadre financier de l'Union européenne, «*si l'on ne veut*

---

(135) COM (2008) 306 final, préc.

(136) Règlement n° 1782/2003 du Conseil (règles communes), JO, n° L 270 du 21 octobre 2003 (version consolidée sur le site internet de la DG «Agriculture» : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R1782:20060101:FR:PDF>).

(137) M. SADDIER et Y. SIMON estiment souhaitable de réfléchir à «un troisième pilier spécifique où se trouveraient les mécanismes de gestion des risques et des crises. La lecture de la nouvelle PAC serait facilitée : un pilier d'aides à l'agriculture, un pilier de développement rural, un pilier de lutte contre les risques et les crises», Rapport «Pour une amélioration de la gestion des risques et des crises agricoles», décembre 2005, préc., p. 60.

(138) *Europolitique*, n° 3598, 18 septembre 2008, p. 5.

(139) *Europolitique*, n° 3628, 30 octobre 2008, p. 7.

*pas que l'agriculture soit la variable d'ajustement du budget européen», selon les termes du ministre français de l'Agriculture, M. Barnier (140). En effet, les 27 Etats membres de l'Union ne partagent pas tous la même vision de la PAC après 2013 (141), mais le ministre français «a jugé indispensable de conserver des outils de stabilisation des marchés et de mettre en place des outils de couverture des risques climatiques et sanitaires» (142).*

Dans un document destiné à débattre des grandes orientations de la PAC après 2013, le Conseil relève à ce sujet que «*la volatilité des marchés et l'accroissement des risques sanitaires et climatiques sont des phénomènes appelés à s'accroître*» (143) et que par conséquent, la PAC du futur devra relever quatre défis : – assurer la sécurité alimentaire de l'Union, y compris dans sa dimension sanitaire en lien avec la montée des risques sanitaires ; – préserver les équilibres des espaces ruraux afin de maintenir la cohésion territoriale ; – participer à la lutte contre le changement climatique et l'amélioration de l'environnement ; – contribuer aux équilibres alimentaires mondiaux, afin de participer à la sécurité alimentaire mondiale et être présente sur les marchés d'exportation.

### B. – *La Politique agricole commune confrontée à la crise alimentaire mondiale*

Les cours des produits agricoles jouent au yoyo, ce qui n'est pas sans conséquence pour les prix alimentaires, qui ont progressé de 83 % durant les trois dernières années selon la Banque mondiale. Les hausses de prix de référence pour les marchés mondiaux de février 2007 à février 2008 ont été les suivantes : + 113 % pour le blé des Etats-Unis, + 93 % pour le blé de l'Union européenne ; + 83 % pour le soja des Etats-Unis, par exemple (144). Après ces sommets, les cours se sont effondrés, et la tornade boursière qui n'est toujours pas terminée a certainement accentué cette tendance baissière. Ainsi, dans l'Union européenne, après leur dernier pic, les prix du blé et du beurre ont chuté respectivement de 25 et 35 %. On assiste sans doute

---

(140) *Bulletin de l'Agence Europe*, 23 septembre 2008, p. 7.

(141) Une vingtaine de pays seulement sont favorables au maintien d'une PAC forte et régulée après 2013.

(142) *Bulletin de l'Agence Europe*, 23 septembre 2008, préc. ; 24 septembre 2008, pp. 8-9.

(143) Conseil de l'Union européenne, Secrétariat général, Réunion informelle des ministres de l'agriculture 21-23 septembre 2008, «Comment préparer au mieux la PAC du futur?», SN 3986/08, Bruxelles, 28 juillet 2008.

(144) V. Y. PETIT, «Agriculture», *Rép. Droit international Dalloz*, préc., n<sup>os</sup> 49 et s.

à «la fin de la volatilité et de l'effondrement des prix (...). Car le blé remonte. Après avoir dégringolé de 60% depuis son plus-haut à 12,80 dollars le boisseau en février (2008) et touché le fond à 5,14 dollars fin octobre, voilà qu'il remonte à Chicago. D'accord, laborieusement (5,54 dollars, vendredi 14 novembre), mais quand même!» (145).

En dépit de la chute des cours, cette hausse soudaine et brutale des prix pour un large éventail de produits agricoles a été à l'origine d'une crise alimentaire mondiale sans précédent, et cette hausse des prix est certainement loin d'être temporaire. Pour cette raison, la Commission européenne (146) et le Conseil européen des 19-20 juin 2008 (147) se sont livrés à une analyse de la situation, ont présenté deux séries de raisons généralement admises pour expliquer cette hausse des prix, et proposé des solutions pour y remédier.

Une première série est constituée par les facteurs structurels de l'évolution des marchés. Au nombre de quatre, le premier est la demande croissante de denrées alimentaires, telles que la viande et les produits laitiers. Cette augmentation de la demande est la conséquence de l'accroissement de la population mondiale et de l'amélioration du niveau de vie dans les grands pays émergents, comme la Chine, l'Inde ou le Brésil. Le deuxième facteur réside dans les prix élevés de l'énergie, qui se répercutent sur les prix agricoles, du fait de la hausse du prix des engrais ou du renchérissement du coût des transports. Le troisième facteur exerçant une influence sur la demande de produits agricoles est l'apparition de nouveaux débouchés commerciaux pour les produits agricoles, spécialement le marché des carburants d'origine agricole, qui a pour effet de détourner les produits destinés à l'alimentation vers la production de biocarburants. Un dernier facteur réduisant l'offre de produits agricoles est le ralentissement de la hausse des rendements dans la production de céréales, le réchauffement climatique et la plus grande fréquence des conditions climatiques inhabituelles alourdissant cette tendance.

Une deuxième série de facteurs, temporaires et conjoncturels cette fois, a également affecté les prix des denrées alimentaires de

---

(145) A. FAUJAS, «Le blé après le Déluge», *Le Monde*, 16-17 novembre 2008.

(146) Communication de la Commission, Faire face à la hausse des prix des denrées alimentaires. Orientations pour l'action de l'Union européenne, COM (2008) 321 final, 20 mai 2008.

(147) Conseil européen de Bruxelles des 19-20 juin 2008, Conclusions de la présidence, points 25 et s.; Conseil européen, 19-20 juin, secrétariat du Conseil de l'Union européenne, fiche d'information n° 1 «Prix des denrées alimentaires».

base. Des conditions climatiques extrêmes comme des sécheresses à répétition ont entraîné de mauvaises récoltes, en Australie notamment, qui est un pays traditionnellement grand exportateur de produits agricoles. Le niveau exceptionnellement bas des stocks internationaux, en particulier de céréales, n'a pas permis de compenser les pénuries et de limiter les hausses de prix. Les restrictions à l'exportation imposées par certains pays exportateurs de riz (Viêt-nam, Thaïlande, Inde et Chine) ou de céréales comme le Kazakhstan ont raréfié les produits agricoles disponibles. La dépréciation du dollar américain et la spéculation financière ont aussi eu un impact sur les prix, d'autant plus que l'offre et la demande de produits agricoles à court terme est relativement inélastique.

Ce phénomène de flambée des prix des produits de base *«a contribué à la hausse de l'inflation globale et des prix des produits alimentaires au sein de l'UE»* (148). Ces prix élevés *«mettent particulièrement à rude épreuve les pays en développement. Ils ont de graves répercussions sur la situation des populations les plus pauvres du monde et compromettent la réalisation de tous les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)»* (149). Afin d'atténuer les conséquences des hausses de prix dans l'Union européenne, des mesures concrètes à court terme et, à moyen et long terme, ont été adoptées au niveau de l'Union. De plus, en utilisant des crédits non dépensés du budget agricole de l'Union, la Commission a pris une initiative au niveau international : la création d'un instrument financier spécial doté d'un milliard d'euros pour aider les agriculteurs des pays en développement (150).

Des cinq mesures à court terme, la première est la suspension de la jachère obligatoire pour l'année 2008, en raison du faible niveau des stocks, les agriculteurs n'étant *«pas tenus de retirer de la production les hectares admissibles au bénéfice de l'aide pour la mise en jachère afin de pouvoir bénéficier des montants fixés par les droits de mise en jachère»* (151). Le taux de jachère a donc été ramené de 10 %

---

(148) COM (2008) 321 final, préc., point 5.

(149) Conseil européen 19-20 juin 2008, Conclusions, point 32. Sur cette question, v. égal. Y. PETIT, «Agriculture», *Rép. Droit international*, Paris, Dalloz, préc., nos 51 et s.

(150) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'une facilité de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement (COM [2008] 450 final, 18 juillet 2008).

(151) Règlement n° 1107/2007 du Conseil, du 26 septembre 2007, *JO*, n° L 253 du 28 septembre 2007.

à 0 %. La seconde mesure a consisté à augmenter les quotas laitiers de 2 % à compter du 1<sup>er</sup> avril 2008, ce que le Conseil a accepté (152). Le déblocage communautaire des stocks d'intervention et la réduction sensible du montant des restitutions à l'exportation ont été les troisième et quatrième moyens auxquels l'Union a eu recours (153). Enfin, en dernier lieu et afin d'assurer l'approvisionnement du marché communautaire en céréales, des droits à l'importation ont été suspendus pour la quasi-totalité des céréales, sauf pour quelques céréales secondaires (154). Toutefois, en réponse à la baisse des prix observés sur le marché céréalière, les droits à l'importation pour les céréales ont été rétablis en octobre 2008 (155).

A moyen et long terme, l'Union européenne va continuer «*à mieux orienter la production agricole vers les besoins des marchés*», s'assurer que la production de cultures énergétiques soit compatible avec la production agricole destinée à l'alimentation humaine et animale, et mettre l'accent «*sur la recherche et l'innovation en agriculture en vue d'améliorer sa productivité et son efficacité énergétique*». A cet égard, le bilan de santé de la PAC, en cours d'adoption, devra se prononcer sur plusieurs questions comme la suppression définitive de l'exigence de jachère et/ou des primes versées pour les cultures énergétiques, ou la suppression progressive des quotas laitiers (156). De plus, dans le cadre du plan «*énergie – climat*» proposé par la Commission le 23 janvier 2008, les institutions de l'Union devront poser des critères de durabilité des biocarburants (efficacité climatique, respect de la biodiversité) afin de s'assurer que leur développement ne se fera pas au détriment de la sécurité alimentaire, tant au sein de l'Union européenne que dans les pays en développement (157).

---

(152) Communiqués de presse IP/07/1913, 12 décembre 2007; IP/08/455, 17 mars 2008; «Rapport de la Commission au Conseil, Perspectives de marché dans le secteur du lait et des produits laitiers», COM (2007) 800 final, 12 décembre 2007.

(153) Conseil européen, 19-20 juin 2008, secrétariat du Conseil de l'Union européenne, Fiche d'information n° 1, préc., p. 3.

(154) Règlement n° 1/2008 du Conseil, du 20 décembre 2007, JO, n° L 1, 4 janvier 2008; communiqué de presse IP/07/1977, 20 décembre 2007; IP/08/930, 13 juin 2008.

(155) Communiqué de presse IP/08/1542, 17 octobre 2008.

(156) Sur ces points, v. Conseil européen, 19-20 juin 2008, secrétariat du Conseil de l'Union européenne, Fiche d'information n° 1, préc., pp. 3-4.

(157) Le plan «Énergie – climat» prévoit un objectif minimal contraignant de 10 % de biocarburants, alors qu'on estime que l'agriculture de l'Union européenne peut fournir jusqu'à 5,75 % de biocarburants sans diminuer sa capacité alimentaire. Ce chiffre est celui contenu dans la directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 8 mai 2003, visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports, JO, n° L 123 du 17 mai 2003. Au-delà, l'Union européenne devra en importer.



Au niveau international, l'instrument financier spécial de 1 milliard d'euros de la Commission est approuvé dans son principe, mais critiqué dans ses modalités juridiques.

Au plan des principes, la facilité «*ad hoc*» proposée par la Commission a pour objectif d'aider les Etats membres à respecter leurs engagements internationaux en matière d'augmentation d'aide publique au développement. Il s'agit d'une contribution importante et très opportune qui se situe à mi-chemin entre l'aide d'urgence et la coopération au développement. Cette facilité financière a vocation à encourager une augmentation de l'offre de produits agricoles par les agriculteurs des pays en développement et à soutenir des actions susceptibles d'atténuer les effets négatifs de la flambée des prix alimentaires, comme la fourniture de semences et d'engrais, ou à financer des mesures à caractère social permettant de soutenir les capacités de production agricoles et de couvrir les besoins fondamentaux en nourriture des populations les plus vulnérables (158).

Malheureusement, les modalités prévues par la Commission pour financer cette facilité de réponse rapide sont critiquables et peu appropriées. Certes, il faut pouvoir distribuer rapidement le milliard d'euros prévu, mais il convient également de respecter les principes applicables au budget de l'Union européenne et fixés par le règlement financier (159).

Dans sa proposition, la Commission suggère que le milliard d'euros nécessaire au financement de la facilité en faveur des pays en développement soit prélevée dans la marge disponible de la rubrique 2 «*Conservation et gestion des ressources naturelles*» du Cadre financier 2007-2013 (160), en clair dans les crédits non utilisés du budget de la Politique agricole commune, le milliard d'euros recherché étant principalement constitué des restitutions à l'exportation non utilisées en raison de la hausse des prix agricoles mondiaux. Elle affirme que 750 millions d'euros seront disponibles au titre de l'année 2008 et 250 millions devraient l'être pour l'année 2009 (161). Le rapporteur pour avis

---

(158) V. COM (2008) 450 final, préc., p. 4; *Bulletin de l'Agence Europe*, 16 juillet 2008, pp. 10-11.

(159) Règlement n° 1605/2002 du Conseil, du 25 juin 2002, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, *JO*, n° L 248 du 16 septembre 2002.

(160) V. Parlement européen, Conseil, Commission, Accord interinstitutionnel sur la discipline financière et la bonne gestion financière, *JO*, n° C 139 du 14 juin 2006.

(161) Le fait de puiser dans le budget non utilisé de la PAC a connu un précédent avec le financement du projet Galileo.

de la commission des budgets du Parlement européen «*estime que la Commission n'a pas proposé le mécanisme adéquat*», car la facilité de réponse rapide est, par essence, «*un instrument d'aide directe aux pays tiers qui devrait être financé au titre de la rubrique spécifique prévue par le cadre financier pluriannuel, à savoir "L'UE acteur mondial"*» (162), formant la Rubrique 4. La concertation budgétaire du 21 novembre 2008 devra se prononcer sur ce point, et décider si la Commission peut puiser le milliard d'euros dont elle a besoin directement dans la rubrique 2, ou s'il est nécessaire de le transférer de la rubrique 2 à la rubrique 4, avant toute utilisation (163).

Plusieurs Etats membres, notamment les principaux contributeurs nets au budget de l'Union, sont peu disposés à soutenir un tel transfert financier, car les crédits non utilisés d'une année budgétaire (l'excédent budgétaire) sont normalement reversés aux Etats membres, sous la forme d'une diminution de leur contribution au budget de l'Union l'année suivante. D'autres Etats membres rechignent à ce que l'on puise dans le budget de la PAC. Un diplomate français a même affirmé de manière anonyme que «*la proposition de la Commission n'est pas légale*» (164). Quoi qu'il en soit, «*une procédure budgétaire devra accompagner la procédure législative afférente à cette proposition, soit dans le cadre d'une modification des budgets 2008 et 2009, comme prévu dans la proposition de la Commission, ou d'une autre manière*» (165). Il apparaît donc que tant le législateur communautaire que l'autorité budgétaire devront parvenir à un accord sur la meilleure manière de financer cette facilité de réponse rapide. Il faut simplement espérer que la crise alimentaire mondiale ne soit pas à l'origine d'une nouvelle crise institutionnelle.

---

(162) R. BÖGE, «Avis de la commission des budgets à l'intention de la commission du développement, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'une facilité de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement», PE412.122v02-00, 24 septembre 2008.

(163) «Bulletin de l'Agence Europe», 9 octobre 2008, p. 8.

(164) *Europolitique*, 22 septembre 2008, n° 3600, p. 13.

(165) G. MITCHELL, «Projet de rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'une facilité de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement, Commission du développement», PE409.786v01-00, 4 août 2008.

## L'UNION EUROPÉENNE ET LES CRISES : LES CATASTROPHES ÉCOLOGIQUES

PAR

CHRISTIAN HUGLO

DOCTEUR EN DROIT

AVOCAT À LA COUR

DIRECTEUR DU JURISCLASSEUR ENVIRONNEMENT

PROFESSEUR À L'ICH (CNAM)

Commençons par nous interroger sur les notions de catastrophe et de crise. Catastrophes et crises ne sont pas des termes équivalents. Une catastrophe révèle souvent, après coup, la crise. Mais il peut y avoir crise sans catastrophe. Comme une catastrophe sans crise. Enfin, la réalisation d'une catastrophe peut entraîner une crise.

Il nous semble que lorsque l'on doit réfléchir sur la notion de crise écologique telle qu'elle peut être comprise en 2008, ce sujet vise d'abord les situations classiques d'accident (naturels ou technologiques) ayant une forte incidence sur l'environnement et, par voie de conséquence, sur les personnes; on voit ici que tel est souvent la caractéristique des risques technologiques majeurs industriels, et des marées noires. Mais l'on doit prendre également en considération, pour décrire les phénomènes auxquels sont actuellement confrontés l'Europe et l'humanité, ce que l'on appelle les menaces catastrophiques, ou risques de fatalité.

Sans doute le monde des médias nous conduit-il à ne concevoir que ce que l'on peut percevoir et montrer par l'image. Et l'une des conséquences du recours à l'image est de nous conduire comme l'a si justement décrit Jean-Pierre Dupuy, à ne pas croire ce que nous savons. De fait, le citoyen de l'Union européenne perçoit l'une et l'autre dimension des notions de crise et de catastrophe telles que nous les avons brièvement décrites.

Si l'on demandait à l'homme du commun, même averti, de désigner ce qu'il faut entendre par catastrophe écologique, il répondrait en se référant d'abord à des événements spectaculaires passés et

connus. Viendraient en tête les catastrophes écologiques causées par les marées noires à répétition en Europe après les marées noires du Torrey Canyon, de l'Olympic bravery, et en particulier en Bretagne, AMOCO CADIZ survenu le 16 mars 1978, 220.000 tonnes de pétrole sur 460 kms de côtes polluées, le TANIO en 1980, 30.000 tonnes au large des Côtes d'Armor, l'ERIKA 1999, laissant 60.000 tonnes de fuel lourd sur 400 kms de côtes polluées et s'il avait un peu plus de culture européenne en la matière, il citerait encore la marée noire causée par le Braer, qui a affecté essentiellement les îles britanniques en 1996, le Haven en 1995 ayant affecté plus particulièrement l'Italie (et une partie des côtes françaises dont l'île de Porquerolles) ou encore l'affaire du Prestige qui a plus affecté voici plus de deux ans le nord de l'Espagne, le Portugal que le sud de la France (200.000 tonnes de brut).

Viendraient ensuite sans doute les catastrophes industrielles ayant affecté plus particulièrement la France, Feyzin, 1957, SEVESO en Italie du Nord, à proximité de Milan, le 10 juillet 1976, accident causé par la dioxine échappée d'un réacteur chimique de la société ICMESA, et bien entendu l'explosion de l'usine AZF le 21 septembre 2001 qui a affiché un nombre considérable de morts (31), des blessés et cela avec une puissance destructrice sans équivalent jusqu'à présent.

Notre témoin pourrait citer également l'explosion d'une usine d'explosifs en Hollande Enschedde (année 2000), et plus en arrière l'accident de SANDOZ, (novembre 1986) lié à l'extinction d'un incendie dans la banlieue de Bâle ayant entraîné une forte pollution du Rhin. Il pourrait citer encore les accidents miniers qui ont affecté le Danube (affaire de Baiamare en Roumanie) ou le Sud de l'Espagne (dévastation catastrophique du parc naturel par des déchets miniers). Il citerait bien sûr l'accident de Tchernobyl ayant affecté, par ses retombées radioactives, bon nombre d'États de l'Union proches de nous, les Pays-Bas, l'Allemagne, l'Italie, le Luxembourg, la Belgique, sans compter ceux situés plus au nord de l'Ukraine. Il considérerait ici qu'il y a eu en réalité effectivement, pour ce qui le concerne, deux accidents de Tchernobyl, l'un d'ordre technologique à proprement parler, mais également un second aussi grave, à savoir le retard et le mensonge de l'information sur la catastrophe elle-même (pour laquelle la France a été prise gravement en défaut; il aurait ainsi été comparé l'absence de mesures

prises en France et la réactivité des autorités aux Pays-Bas ou en Allemagne par exemple).

Comme on peut le voir à l'énoncé de cette courte liste, le sens commun ne hiérarchise pas les risques; il semble choisir ce qui est le plus visible, le plus évident, le plus spectaculaire, ce qui a affecté plus fortement les personnes que les biens (ou autant les personnes que les biens), sans se préoccuper réellement du point de savoir si certains types de catastrophes peuvent entraîner des risques réversibles ou des risques non réversibles.

Si l'on demandait maintenant à notre témoin d'aller plus avant et de réfléchir à ce que l'on pourrait appeler des «signes», il évoquerait d'abord sans doute les inondations répétées inhabituelles en Grande-Bretagne et en Allemagne et les tempêtes en France; il évoquerait également les questions relatives à la perte de biodiversité ou à la pollution intensive du milieu marin (l'un des facteurs de réduction des capacités de pêche qui est tout de même une grande première dans l'histoire de l'humanité et qui n'épargne ni les côtes de la Manche ou de la Mer du Nord, ni la Méditerranée).

Celui qui se préoccupe de l'avenir sait qu'il doit réfléchir à la signification d'événements climatiques violents telles que les tornades qui ont frappé l'aéroport de Barcelone ou plus récemment dévasté une ville du Nord de la France (il est incontestable que l'apparition de tornades dans nos climats tempérés constitue un fait nouveau).

Lorsqu'on demande à nos citoyens européens contemporains de préciser la notion de catastrophe écologique, ils auront tendance à aborder le sujet sous deux angles assez différents!

L'un, le risque majeur classique, soit technologique soit naturel qui est non déterminable, mais prévisible et localisé. L'autre, le risque catastrophique global qui est, lui, déterminable (mais avec de grands facteurs d'incertitude quant à la détermination de son ampleur), mais non probable, mais certain, présenté comme fatal et surtout comme universel.

Comment le juriste est-il placé pour appréhender ces deux sujets différents? Appelé à caractériser les instruments juridiques destinés à combattre ou faire obstacle à la réalisation des risques anciens et nouveaux, le juriste du XXI<sup>ème</sup> siècle fera appel, pour les premiers, au principe de prévention, et pour les seconds au principe de précaution.

Ces deux grands principes généraux du droit de l'environnement induisent bien des logiques nouvelles qui sont distinctes mais complémentaires l'un de l'autre, et qui peuvent avoir des effets surtout réciproques encore mal mesurés jusqu'à présent. Ainsi, l'étude du paysage juridique que recouvre notre exploration de la notion de catastrophes ne peut plus aujourd'hui se passer d'un voyage qui concerne non seulement le passé, mais surtout le futur qui, par définition, tel que décrit, est sans retour d'expérience possible. Ainsi, l'on voit, au travers la question des risques majeurs, et surtout de l'analyse de la notion de catastrophe écologique, se profiler celle de l'avenir et aussi du sens puisqu'une société qui n'aurait pas d'avenir n'aurait pas de sens.

Le juriste interrogé doit bien constater que l'on ne peut traiter aujourd'hui le sujet comme on l'aurait fait il y a 20 ou 30 ans. Il sera tenté de classer les catastrophes par nature d'activités, celles liées au transport par mer ou par route, celles visant les installations industrielles classées dangereuses ou non, les risques liés aux infrastructures de transport, les tunnels, les risques miniers, les risques nucléaires, etc...

Le juriste sera également tenté de distinguer entre les risques majeurs, technologiques ou naturels; il établira probablement une liaison entre les risques naturels et la gestion des risques liés à l'aménagement du territoire, ou même à la question du changement climatique (sans oublier, sur ce dernier sujet, les menaces qui pèsent sur la biodiversité et aux risques induits pour la santé humaine, liés à un certain nombre de substances nucléaires ou de produits chimiques néfastes pour la santé; l'exemple des pesticides peut être cité ici).

Il leur apparaîtra de ce fait qu'il existe une autre appréciation des risques que l'appréciation classique des risques catastrophes, liée maintenant à la problématique de la vulnérabilité des espèces et à des faits liés à la bioaccumulation. Il poserait ainsi la question de savoir si l'on n'est pas parvenu à une appréciation de la notion de catastrophe écologique comme étant non seulement de nature conjoncturelle mais structurelle en tant qu'il résulte tout simplement d'un choix de société.

Appelée à réfléchir sur cette dernière question, l'Agence européenne de l'environnement, dans un rapport (166) assez peu diffusé

---

(166) Rapport n° 22 de l'AEE «*Signaux précoces et leçons tardives : le principe de précaution 1986-2000*», publié le 9 janvier 2002.

mais pourtant extrêmement documenté et précis, a établi que les échecs dans la prévention ou la prévision de catastrophes, qu'elles soient visibles, soudaines, ou latentes, difficilement réversibles, venaient d'abord de la difficulté de percevoir le premier signal scientifique précoce et crédible, ce qui pose ici le problème de l'information et de l'expertise scientifique. La deuxième question abordée par ce rapport est celle de la distance de temps entre l'identification d'un problème spécifique et la mise en œuvre effective de l'action préventive ou correctrice. Le troisième volet de l'étude concerne la question du bilan, à savoir les coûts/avantages de l'action ou de l'inaction.

On ne saurait dans le cadre de notre sujet, écarter les apports d'une véritable réflexion sur le principe de précaution qui s'est installé en Europe depuis plusieurs années, qui pourrait conduire à une stratégie globale permettant de faire face à l'actuel défi auquel nous sommes confrontés.

Nous devons en effet regarder les choses sous un jour nouveau, car notre sujet, tel que nous l'avons défini, va au-delà de la prévention. Cette nouvelle problématique nous semble d'autant plus importante qu'elle apparaît résulter d'évolutions fondamentales dans le domaine des connaissances philosophiques, scientifiques et juridiques. On doit d'abord relever la progression des idées dans l'ordre des réflexions philosophiques sur l'avenir de notre civilisation technicienne. On citera à cet égard divers ouvrages inspirés du fameux ouvrage d'Hans Jonas sur le principe responsabilité, ouvrage de référence obligé, auquel sont ajoutés :

Les travaux du professeur Jean-Jacques Salomon (civilisation à haut risque); les travaux d'Ulrich Beck (la société du risque); les travaux plus récents de Jean-Pierre Dupuy *«pour un catastrophisme éclairé»*, ou *«petite métaphysique des tsunamis»*.

Le deuxième facteur qui semble devoir être pris en considération est celui des progrès scientifiques accomplis dans l'étude du risque; les études les plus élaborées portent aujourd'hui sur leur prévision, leur occurrence, leur connaissance probable et la prévision de leurs effets induits prévisibles. Nous pouvons citer les travaux effectués par le GIEC ou encore sur les effets des dégradations de l'environnement sur la santé ou le lien santé/environnement (bien que l'on soit encore fort dépourvu d'instruments de vérification et de contrôle épidémiologique). Les travaux

accomplis dans le cadre de l'ONU ou dans le cadre de l'Union européenne notamment par l'Agence européenne de l'Environnement déjà citée montrent les préoccupations des organisations internationales ou étatiques sur ce sujet de la prévention et l'anticipation des catastrophes.

Le troisième facteur et non des moindres est celui du renforcement du droit de l'environnement qui, de plus en plus, sous la poussée notamment de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, fait le lien entre droit de l'environnement et droits de l'homme, ce qui a permis la progressive prise en considération de la hiérarchie et de la place du droit de l'environnement à l'égard d'autres disciplines du droit. Bon nombre d'arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, de la Cour européenne des droits de l'homme, et une récente jurisprudence du Conseil constitutionnel en France sur les OGM (167), la décision du Conseil d'Etat (168) du 3 octobre 2008, *Ville d'Annecy*, sur les questions d'aménagement, semblent converger vers cette idée que l'on doit aujourd'hui réserver une large place aux principes fondamentaux de protection de l'environnement, maintenant au sommet de la hiérarchie des normes en droit interne. On ne saurait, pour étudier l'avenir de la prise en considération du risque de catastrophe écologique, faire table rase du passé.

Si l'on cherche à évaluer le rôle de l'Union à l'égard de la crise écologique en passant par l'étude des catastrophes qu'elle a vécues, on pourra constater aisément qu'elle y a pris une part absolument considérable et fondamentale et qu'elle a répondu globalement aux attentes d'une demande d'un droit adapté aux différentes situations créées; cette évolution s'est faite en tenant compte du contexte de l'évolution du droit international, des avancées jurisprudentielles, tant au niveau des juridictions de l'Union qu'au niveau des juridictions des Etats membres qui ont été souvent assez progressistes et clairvoyantes sur les règles à adapter à l'avenir. Le dispositif juridique mis en place progressivement par nos institutions européennes a été créateur non seulement du point de vue de la prévention, mais également du point de vue de la réparation. Les évolutions récentes de la jurisprudence de la Cour de justice (voir

---

(167) Décision n° 2008-564 DC du Conseil constitutionnel du 19 juin 2008.

(168) CE, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, n° 297.931.



ci-après note 171), notamment dans le domaine des marées noires, montrent une volonté de s'écarter des systèmes mis en place par le droit international notamment, des fonds d'indemnisation, pour un retour au droit commun.

En un mot, ceci veut dire que l'Union européenne a prouvé qu'elle recherchait et pouvait trouver une réponse efficace à la problématique des crises écologiques déjà vécues et qu'elle a réussi à en tirer les principales leçons.

En revanche, s'agissant de la menace d'une crise écologique majeure, les menaces de plus en plus manifestes qui se révèlent et qui restent le résultat d'un choix de société, l'innovation se fait attendre; il conviendra d'inventer des systèmes et techniques juridiques fondés sur des principes déjà à sa disposition, notamment le principe de précaution et le principe de participation, pour gérer l'avenir en vue, soit de prévenir à l'avance au moins l'amplitude du «risque catastrophe», de limiter les effets prévisibles, ou de les maîtriser en cas de survenance.

Nous étudierons donc, dans une première partie, les systèmes et mécanismes de procédure adaptés tant du point de vue de la prévention que de celui de la réparation aux risques connus et réalisés (I). Il s'agit des risques technologiques majeurs, des risques causés par les marées noires, et les risques entraînés par des contaminations radiologiques. On verra ensuite, dans une deuxième partie, comment l'exposition à la menace d'une catastrophe majeure qui est la conséquence des choix inéluctables de société réalisés peut être gérée dans le cadre de l'Union européenne (II). On notera que l'Union reste ici le moins facilement maître du sujet, pour la raison que celui-ci doit se traiter essentiellement au niveau international.

### I. – RÉACTIVITÉ ET ADAPTABILITÉ DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE FACE AUX CATASTROPHES ÉCOLOGIQUES

Nous proposons de conduire notre étude en deux parties distinctes. La première partie de cette étude sera consacrée aux régimes juridiques spécifiques comme celui des marées noires et des risques technologiques : on constatera que l'action de l'Union s'est

surtout cantonnée à ces deux domaines. La seconde concernera les régimes juridiques des risques nucléaires et des risques naturels, qui doivent être traités à part puisque régis plus par le droit international pour le nucléaire et plus par le droit national pour les risques naturels. Cette description de l'évolution du droit positif nous conduira à répertorier les techniques juridiques reconnues comme adaptées à ces différents sujets.

A. On pourra constater que les techniques mises en place par l'Union sur les deux premiers sujets ne sont pas fondamentalement différentes de celles que l'on retrouve aujourd'hui au niveau national soit dans le cadre de législations préventives, soit dans le cadre de la gestion des conflits environnementaux, au niveau judiciaire ou juridictionnel, et cela parce qu'elles ont réussi en leur temps à interpellier utilement nos institutions européennes.

1. Dans le domaine des risques technologiques majeurs et plus tardivement sur le sujet des marées noires, l'Union européenne s'est d'abord contentée de reprendre les instruments de différents droits nationaux au fur et à mesure des expériences. La directive SEVESO liée à l'accident du même nom date de 1982, sera modifiée deux fois (directive 82/501 du Conseil, du 24 juin 1982, directive 96/82 du Conseil, du 9 décembre 1996, et directive 2003/105 du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2003). La première directive qui a précédé la loi du 22 juillet 1987 sur les risques majeurs et la loi (169) dite Bachelot du 30 juillet 2003 est concomitante à peu de choses près à la deuxième modification.

On peut s'interroger sur les premières motivations à agir dans le domaine des risques majeurs industriels; la réponse est sans doute l'utilité de protéger les conditions de production et de concurrence autant que de protéger des risques et surtout de les prévenir.

La première directive dite SEVESO s'est fondée sur une analyse des risques et a abouti à leur répertoire en vue de leur prévention; la directive de 1996 a considérablement réduit les risques d'accidents majeurs dus à des défaillances dans la gestion et l'organisation des risques, en focalisant l'étude sur les plans d'urgence, d'opérations internes et renforcement de la sécurité. La troisième

---

(169) Loi n° 2003-699, du 30 juillet 2003, relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, *JO*, du 31 juillet 2003.

directive dite SEVESO de 2003 a impliqué le personnel dans la création de bases de données et a renforcé l'information du public. Selon le système mis au point par l'Europe, la prévention des catastrophes et la maîtrise des risques semblent être établies autour des concepts suivants :

- localisation et planification des risques les plus importants;
- protection du voisinage : plans d'exposition aux risques;
- prévention des risques sur le site et formation du personnel;
- informations préventives pour la population;
- informations et actions en situation de crise;
- rationalisation de l'organisation des secours et assistance des mécanismes assez classiques de prévention des risques qui sont inscrits également dans l'évolution du droit européen, application du droit des études d'impact, des plans programme-environnement et la participation à l'information du public.

Les projets de fonds d'indemnisation des catastrophes technologiques qui avaient été lancés en son temps dans le cadre des travaux et des réflexions de l'OCDE n'ont pas débouché de façon spécifique et ont été traités de façon plus générique dans le cadre de la directive 2004/35 (170) relative à la réparation des dommages écologiques (qui a focalisé sur l'exploitant à la fois l'obligation de réparation de remise en état et les impératifs d'actions de prévention et de réparation des dommages à l'environnement).

2. En revanche, c'est dans le cadre de la législation européenne sur les marées noires que l'on compte le plus grand nombre de progrès. Les catastrophes successives de l'ERIKA et du PRESTIGE ont amené le Parlement européen et la Commission à réviser leurs perspectives de façon spectaculaire face à un système d'indemnisation conçu dans le cadre du droit international et des conventions dites de Bruxelles relatives à la prévention, la réparation et l'institution d'un fonds d'indemnisation (FIPOL). L'opération juridique a été montée en blocs législatifs «ERIKA» plus connus sous le nom des trois paquets ERIKA 1, ERIKA 2, et ERIKA 3 (récemment adoptés en leur principe).

---

(170) Directive 2004/35 du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *JO*, n° L 143 du 30 avril 2004.

Le paquet législatif ERIKA I est entré en vigueur le 22 juillet 2003; il se compose de différents règlements et directives sur la sécurité des navires (règle de la double coque), un règlement sur la sécurité maritime, et un système communautaire d'un suivi du trafic et de l'information. Le paquet ERIKA II vise à créer un fonds d'indemnisation complémentaire, le fonds COPE, ainsi qu'une agence européenne de sécurité maritime.

Les deux derniers textes du paquet ERIKA III consacrés à la sécurité maritime ont été adoptés par les ministres des Transports réunis le 9 octobre 2008 au Luxembourg. Ils visent plus particulièrement les questions relatives aux responsabilités des Etats du pavillon, la responsabilité civile ou garantie financière des propriétaires du navire et la mise en place effective du régime commun d'indemnisation des victimes de pollutions (en incorporant en droit communautaire la convention de l'OMI dite convention LLMC de contrôle d'accès aux ports sur la base des vérifications de certificats d'assurance).

C'est la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes qui a fait, selon nous, le plus grand pas. En effet, le progrès le plus important accompli qui permet un retour au droit commun de la réparation est celui issu de la jurisprudence de Cour de justice des Communautés européennes siégeant en grande chambre, le 24 juin 2008, dans l'affaire C-188/07 (171)). Sans aller dans les détails, cet arrêt (rendu à la suite d'une question préjudicielle posée à travers un pourvoi en cassation de la Commune de Mesquer dirigée contre la société Total) affirme et implique la responsabilité de la maison mère sur la base des principes reconnus par la directive déchets. La décision marque ainsi un recours au droit commun et une avancée de la prise en considération du dommage écologique, en visant spécifiquement la responsabilité des opérateurs telle que dégagée au travers la jurisprudence *AMOCO CADIZ* aux Etats-Unis, par le tribunal fédéral de Chicago du 21 janvier 1992 ou la décision plus récente du tribunal correctionnel de Paris du 16 janvier 2008 (172) rendue dans l'affaire *ERIKA* et confirmé en son principe sur la responsabilité pénale par arrêt du 30 mars 2010 de la Cour d'appel de Paris.

---

(171) CJCE, 24 juin 2008, *Commune de Mesquer c. Total France SA*, aff. C-188/07.

(172) Tribunal correctionnel de Paris, 11<sup>ème</sup> chambre, 4<sup>ème</sup> section, 16 janvier 2008.

B. En revanche, s'agissant des risques naturels et des risques nucléaires, le sujet est relativement imperméable au droit communautaire.

1. S'agissant effectivement des risques naturels, le droit communautaire renvoie ponctuellement, notamment dans la prévention, au niveau du droit des études d'impact et au niveau de l'information à la participation du public aux plans de prévention des risques naturels. C'est le droit interne qui régit la réparation des dommages liés aux catastrophes naturelles (inondations et tempêtes exceptionnelles). En France, leur prise en charge repose sur les assurances et elle est subordonnée à une décision déclarative des pouvoirs publics.

2. La situation du droit nucléaire est beaucoup plus complexe et relève incontestablement pour l'essentiel de mécanismes issus des conventions de Paris et de Bruxelles qui ont établi notamment un mécanisme d'indemnisation en étages (fonds international et responsabilité des Etats), lequel vient d'ailleurs d'être révisé et qui intègre en partie une certaine leçon de droit commun de la réparation notamment par l'élargissement des préjudices pris en compte.

La prévention et le contrôle sont issus des dispositions particulières du traité Euratom qui se sont inspirées des Conventions de Vienne sur l'information des risques nucléaires et la nécessité d'information de la population (voir directive 96/82 Euratom du 13 mai 1996 sur les normes et sur l'information des populations et directive 89/618 du 27 novembre 1989). Il en va de même des niveaux maximaux admissibles de contamination pour l'environnement, pour le transfert des déchets et leur stockage.

Le risque nucléaire et sa couverture sont sortis du régime du droit commun des risques; ils sont en effet exclus expressément des directives SEVESO pour la prévention et de la directive 2004/35 pour la réparation des dommages écologiques. Le droit nucléaire est un droit à part, ou en tous cas n'est pas soumis au droit commun de l'environnement de l'Union.

Sans aucun doute, le droit nucléaire ne rejette ni le droit des études d'impact, ni celui de la participation du public. Mais cette législation est intervenue pour l'essentiel après la réalisation du parc nucléaire européen (voir à cet égard par exemple les directives issues de la convention d'Aarhus sur l'information du public et la participation au droit des études d'impact issu de la directive 85/338 du 27 juin 1985).

L'impulsion donnée au droit des catastrophes en Europe résulte de deux principes posés par des jurisprudences anciennes, mais toujours d'actualité, rendues à propos de la pollution du Rhin. L'une de la Cour de justice des Communautés européennes (173) du 30 novembre 1976, qui laisse à la victime le choix du tribunal en cas de pollution transfrontière; l'autre du tribunal administratif de Strasbourg du 27 juillet 1983 (174) (au sujet des autorisations de rejet des Mines de Potasse d'Alsace) qui a établi l'obligation de réaliser une étude d'impact transfrontière en cas d'incidence d'un projet sur les ressources d'un Etat voisin.

Plus que jamais, juges et organes législatifs de l'Union nous paraissent avoir cherché à coopérer de façon positive et prospective. L'appréciation portée ici ne semble pas permettre le même jugement sur la deuxième partie de notre étude car, en toute hypothèse, il ne s'agit pas d'analyser le droit déjà fait, mais d'imaginer celui à venir.

## II. – RÉFLEXIONS PROSPECTIVES

### SUR LES MESURES INDISPENSABLES À PRENDRE À L'AVENIR EN VUE DE LIMITER, D'EMPÊCHER ET EN TOUS CAS DE MAÎTRISER L'EXPOSITION DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION ET L'UNION ELLE-MÊME À UNE SITUATION DE CATASTROPHE ÉCOLOGIQUE GLOBALE

La présente partie sera beaucoup plus descriptive et évidemment plus spéculative que la partie précédente puisqu'il s'agit maintenant de réfléchir sur les mesures à mettre en place, voire à imaginer, face aux nouveaux risques de catastrophe écologique susceptible de menacer l'Union.

La notion de catastrophe écologique globale, comme on l'a déjà souligné, est en réalité beaucoup plus difficile à cerner pour deux raisons : tout d'abord ses caractéristiques sont relativement différentes de celles qui ont été étudiées précédemment, puisqu'on doit absolument partir de l'hypothèse qu'il faut éviter toute expérience de nature à créer des situations d'irréversibilité. Ensuite, parce que

---

(173) CJCE, 30 novembre 1976, *Mines de Potasse d'Alsace*, aff. C-21/76.

(174) TA Strasbourg, 27 juillet 1983, *La Province de la Hollande septentrionale c. Ministre de l'environnement*.

par leur ampleur elles dépassent largement les frontières de l'Union à la fois dans l'espace et dans le temps, et qu'elles ne dépendent pas de la seule volonté de l'Union.

Cependant l'Union, dans ce domaine, comme dans d'autres, peut être exemplaire et servir de moteur comme elle l'a déjà été par exemple à l'égard de la gestion des risques technologiques majeurs ou du droit applicable aux marées noires. S'il est vrai que ces sujets devraient être traités efficacement au plan international (comme la question du réchauffement climatique, dans le cadre du protocole de Kyoto), l'Union n'est pas pour autant la dernière à mettre en œuvre une politique indispensable de prévention et de protection et il en va de même à l'égard de la problématique posée par la biodiversité.

La situation à laquelle nous devons faire face implique, à notre sens, une donnée tout à fait nouvelle qui implique d'abord la gestion de l'ignorance et non plus seulement la connaissance du risque; elle appelle une réflexion sur la hiérarchisation des risques, en distinguant entre risque potentiel et risque irréversible, hiérarchisation des risques et menaces, afin d'assurer non pas seulement des priorités d'action mais la prévision dans toute une série de domaines, tels que celui de l'économie et en particulier celui de l'énergie. Une réflexion en profondeur en vue de l'action future à mettre en place devrait, à notre sens, viser trois axes: la rénovation, voire la réforme complète du droit applicable à l'expertise (A); l'extension du droit à l'information et à la participation du public (B); le domaine des principes juridiques, et en particulier le domaine des principes relatifs à la primauté du droit de l'environnement (C). Nous traiterons ces trois sujets en allant du plus concret vers le plus abstrait.

#### A. – *S'agissant de l'expertise*

Il s'agira ici de distinguer le risque potentiel du risque irréversible; il faudra accepter également les limites de la connaissance scientifique et savoir distinguer entre risque, incertitude et ignorance. Référons nous au rapport de l'Agence européenne de l'environnement sur le principe de précaution. L'idée générale la plus fondamentale issue de ce rapport est effectivement que l'incertitude scientifique, comme la connaissance scientifique elle-même lorsqu'elle sert à donner une autorité aux politiques adoptées, *n'est*

*pas une affaire privée* que les organismes scientifiques doivent résoudre, définir ou interpréter d'une autre manière en toute autonomie, mais dont l'analyse doit conduire à aboutir à des alternatives, induire des comportements éthiques. Citons les douze leçons que tire l'Agence de l'environnement pour une nouvelle expertise scientifique :

- reconnaître et remédier à l'ignorance, à l'incertitude et aux risques en matière d'évaluation technologique et de prise de décisions;
- assurer une surveillance sanitaire environnementale adéquate à long terme, ainsi que la recherche, lors de l'apparition de signaux précoces;
- identifier les zones d'ombre et des lacunes dans les connaissances scientifiques et s'atteler à les atténuer;
- identifier et réduire les obstacles interdisciplinaires à la connaissance;
- garantir que les conditions réelles sont correctement prises en considération dans les évaluations à des fins réglementaires;
- examiner systématiquement les justifications, les avantages;
- avancer en même temps que les risques potentiels;
- évaluer les options alternatives;
- garantir une prise en considération des connaissances profanes et vocales ainsi qu'une expertise cohérente par des spécialistes dont le processus d'évaluation, prise en compte les estimations et les valeurs des différents groupes sociaux;
- préserver réglementairement l'indépendance des parties intéressées ou en conservant une approche large vis-à-vis de la collecte d'informations;
- identifier et réduire les obstacles institutionnels à l'apprentissage et à l'action;
- éviter la paralysie par l'analyse lorsque les motifs d'inquiétude sont justifiés.

Pour l'Agence de l'environnement de l'Union européenne, il paraît clair qu'il s'agit de remodeler, réorienter et renforcer la gestion des risques et la prévention des catastrophes, et cela grâce à un nouveau regard de l'expert. Et cette expertise doit, par nature, être publique ou rendue publique.



B. – *S'agissant de l'information  
et de la participation du public*

Le sujet est essentiel pour permettre l'adhésion effective des citoyens, c'est-à-dire au moins en partie pour écarter la fausse information ou la désinformation. Comme on l'a vu, l'essentiel des mécanismes communs à la prévention des risques catastrophes est lié à l'évaluation des impacts des bilans coûts/avantages, et la participation aux contrôles. Il existe encore aujourd'hui trop d'activités privées qui vivent sur le principe qu'elles peuvent conserver pour elles les bénéfices si elles laissent la gestion des risques à l'Etat ou aux institutions.

Le secteur privé a souvent tendance, par ignorance et inconscience, à sous-évaluer les risques volontairement. De fait, non seulement la participation du public s'impose à la prise de décision mais encore à l'égard du suivi du contrôle de l'évolution des risques. De fait, le système mis au point pour le contrôle des OGM en Europe devrait être assez exemplaire; l'idée de commissions de suivi ou même de prise en considération des intérêts des générations futures (dont la composition reste à définir) semble devoir faire l'objet d'une réflexion plus en profondeur.

D'un point de vue sociologique, il est toujours apparu préférable que l'information sur les catastrophes, la connaissance des risques effectifs, l'implication des populations concernées, soit assurée convenablement, faute de quoi c'est le système qui est mis en cause. Il y a, à cet égard, sans nul doute une certaine relation entre la gestion de la catastrophe de Tchernobyl et l'effondrement de l'Empire soviétique qui a suivi trois ans plus tard. Une telle politique de transparence sur les risques devient de plus en plus impérative au moment où notamment en Europe de l'Est, et bientôt en France, le vieillissement du parc nucléaire commence à poser problème (s'agissant même des risques créés par les faibles doses). Une meilleure information sur la question du changement climatique s'impose afin de vaincre fantasmes ou peur, ou même le négationnisme.

C. – *S'agissant des principes juridiques  
à mettre en œuvre*

Il nous apparaît particulièrement utile de repenser l'avenir du système en faisant du principe de précaution un instrument de gou-

vernance. Mais il ne faudra pas s'arrêter à ce stade car il faudra l'appliquer.

Le principe de précaution, comme on l'a maintes fois souligné, est tourné vers l'avenir. Il est au cœur de la problématique que nous avons esquissée et doit être réaligné pour permettre la mise en œuvre sous le contrôle des administrations concernées, et sous le contrôle des tiers qui devraient pouvoir bénéficier de voies juridiques de recours. C'est d'ailleurs l'un des éléments fondamentaux de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement ou celui de la santé, comme dans l'affaire dite de la vache folle (voir par exemple CJCE, 5 mai 1998, aff. C-157/96) ou à propos de la mise sur le marché de médicaments (voir par exemple TPICE, 30 juin 1999, aff. T-70/99).

Le second effort à réaliser devra concerner la codification du droit européen permettant une hiérarchisation des priorités et des protections ainsi que de rendre le droit un peu plus lisible et par conséquent plus facilement applicable et compréhensible; le droit doit être clair afin de pouvoir orienter les citoyens de l'Union et le politique.

Empruntons pour terminer, une réflexion de Luc Ferry dans sa préface à un ouvrage intitulé *«Prévention et précaution»* : *«Le processus qui commande la croissance économique ou les marchés financiers n'oblige plus au diktat des dirigeants bien incapables de tenir les promesses qu'ils voudraient lui faire. L'essentiel à mes yeux dans cette analyse du renversement dialectique de la modernité optimiste qui était celle des lumières en une seconde vague plus réflexible et plus inquiète, c'est ceci : insensiblement, nous sommes passés de l'esprit critique qui, de Descartes à Voltaire, caractérise au mieux la naissance de la liberté de la science dans son combat contre la superstition et l'obscurantisme à l'esprit d'autocritique. Nous sommes devenus plus conscients non seulement des limites de la planète mais aussi de celles qui sont liées aux espoirs même légitimes que suscitait l'idéal de lumière et du progrès.»*

*«Si nous ne voulons pas les voir s'anéantir sous nos yeux, si nous voulons conserver un rapport positif aux idéaux conjoints de la science, de la démocratie et du progrès, il est urgent, peut-être même vital de redonner de la dignité et de la réalité à la régulation du monde.»*

Tel devrait être, à notre sens, l'objectif de ce nouveau droit à venir, lequel ne saurait se développer sans écartier pour autant les leçons des catastrophes déjà vécues. Plus que jamais, le droit doit être une école d'imagination, car comme le disait Albert Einstein, *«on ne peut pas résoudre les problèmes qui se posent dans le monde en faisant appel aux modes de pensées qui les ont engendrées»*.

## THE ENERGY CRISES

BY

PIET JAN SLOT

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LEIDEN

### INTRODUCTION

In the energy sector, crises have always been a spectre in any discussion of the legal structures. The legislation, as well as the case law, has always been developed in response to this basic element. The response to actual or potential crises is normally formulated in terms of security of supply. Consequently, Community law in the field of energy is strongly characterized by the need to secure a constant supply of energy. For example, this need was highlighted once again in a recent report of the International Energy Agency (IEA) that predicted a shortage of energy by 2010 (175).

The European Coal and Steel (ECSC) Treaty of 18<sup>th</sup> April 1951 marked the beginning of the development of an European policy in the energy field (176). This Treaty was first and foremost designed to effectively integrate the German coal and steel sector into the European industry in such a way as to make any future war efforts impossible (177). The ECSC Treaty was the result of a French plan to establish a High Authority for coal and steel. The plan provided countries that were poorly endowed with coal, such as Italy and the Netherlands, an additional bonus of securing their energy needs. The instruments of the ECSC Treaty provided the tools to deal with the coal shortage in 1953 (178). In the Seventies the extraordinary

---

(175) IEA <http://www.iea.org/>. The important role of the IEA is described by Catherine Redgwell, International regulation of energy activities, in M.M. ROGGENKAMP, A. RONNE and C. REDGWELL (eds), *Energy Law in Europe*, Oxford, OUP, 2<sup>nd</sup> ed., 2007.

(176) P. REUTER, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, LGDJ, 1953.

(177) The German war effort was greatly stimulated by the so called "Ruhr kartelle" cartels between the German coal and steel industry.

(178) QUADRI-MONACO-TRABUCCI, *Commentario CECA*, Milano, 1970, pp. 759-775.

powers of the ECSC greatly facilitated the enormous task of closing down major parts of the European steel industry.

The first EC Community actions to address crises were taken to address the First Energy Crisis in 1973 while further actions followed in response to the Second Oil Crisis. These measures are described in section 4 below.

It is useful for analytical purposes to distinguish between security of supply as a geopolitical concept and as an operational concept. As a geopolitical concept, this manifested itself prominently in the development of energy policy after the oil crises in the 1970s. The emphasis in this sense, is on measures to reduce dependency on external energy sources, particularly oil, but also, increasingly, gas. This will be discussed in section 5. As an operational concept, security of supply is often invoked to justify exclusive rights to produce, transport and distribute energy. In the latter two of these activities, the concept is particularly invoked in the network-based forms of energy: natural gas and electricity. In some instances, the concepts go hand-in-hand. The operational concept of security of supply will be discussed in section 6. The discussion of the sectoral regulation in the energy field in the internal market has to be assessed in the context of the rules on free movement and competition and in particular the case law on the exceptions under Articles 28, 31 and 86(2) EC and Commission policy in the application of Articles 81, 82 and 86(2) EC. A brief analysis of these rules can be found in section 4.

Rules designed to prevent and address crises are the bedrock of the nuclear energy sector. The first objective is the containment of the risk of proliferation and Articles 77-85 of the Euratom Treaty are designed for this purpose. A second objective is health protection. Articles 30-39 of the Euratom Treaty lay down basic standards for the protection of general public health as well as for workers. A third objective, that of promoting nuclear safety has gradually grown to extreme importance. This third objective has been driven by three things: the fact that public opinion turned against nuclear energy; the large-scale disasters involving nuclear power plants; and the collapse of communism. The collapse of communism led not only to an increased risk of the proliferation of nuclear material, but also the low levels of repairs and maintenance of dangerous nuclear plants in the former communist coun-

tries (179). The subject of nuclear safety was also an important element in Accession negotiations (180). These issues will be dealt with in section 7.

Before turning to these subjects it is appropriate to start with a brief outline of the economic and political backdrop against which the individual policies are developed in the EU.

### I. – EUROPE'S DEPENDENCE ON EXTERNAL ENERGY SOURCES

For a better understanding of the role energy plays in the EU, it is important to understand the current state of affairs as well as the future energy demand projections of Europe. Europe's energy sector is currently dominated by oil, natural gas and coal, with lesser contributions from nuclear power and renewables. Europe's heavy dependence on fossil fuels is predicted to continue for the foreseeable future. By 2030, oil is predicted to retain its dominant share of total energy consumption at 33.8 %, with natural gas at 27.3 %, solid fuels 15.5 %, and renewables and nuclear contributing 12.2 % and 11.1 % respectively.

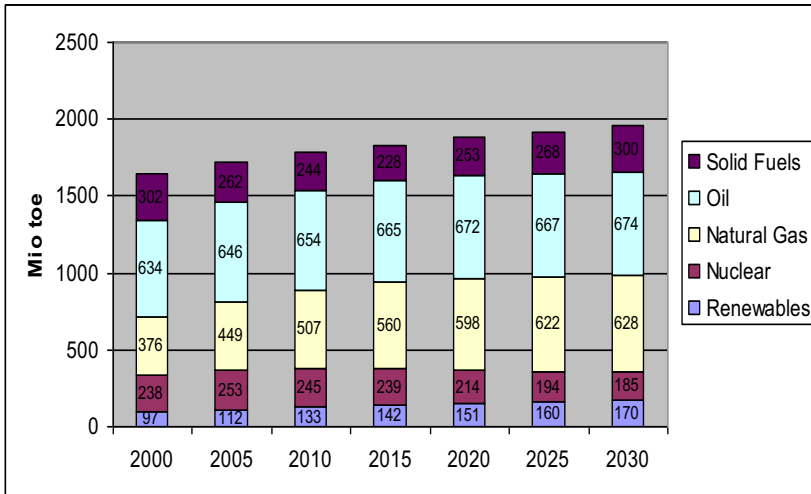
CHART 1  
Share of energy sources in total energy consumption (in %)

	1990	2000	2010	2020	2030
Solid fuels	27.8	18.5	15.8	13.8	15.5
Oil	38.3	38.4	36.9	35.5	33.8
Gas	16.7	22.8	25.5	28.1	27.3
Nuclear	12.7	14.4	13.7	12.1	11.1
Renewables	4.4	5.8	7.9	10.4	12.2

(179) In its answer to written question E-1182/00 (Muscardini) (*OJ*, n° C 103, p. 6) the Commission gives a good overview of the Community activities in this area.

(180) In the chapter on energy, the Commission website on accession mentions nuclear safety as a very important objective. The decommissioning of the Ignalina reactor in Lithuania was one of the results of these negotiations.

CHART 2  
EU 25 Gross Inland Consumption

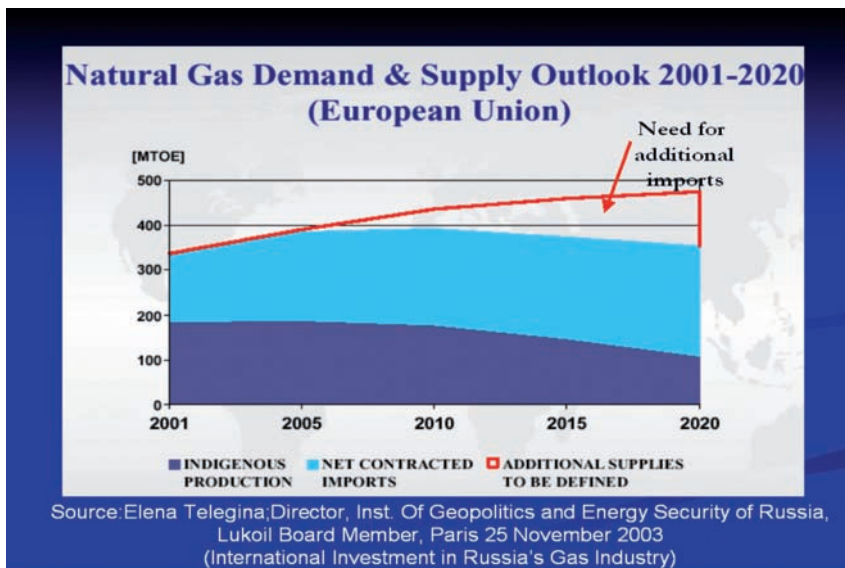


If the 20th century was the century of “oil”, the 21st century is going to be the century of “natural gas”. Global consumption of natural gas is expected to increase more in absolute terms than that of any other primary energy source. Natural gas has inherent environmental advantages over other fossil fuels, including lower carbon content and lower emissions of noxious gases. Demand is expected to grow at an average annual rate of 2.3 % with most of the increase is anticipated to come from the power generation sector.

According to IEA forecast, inter-regional trade will more than triple over the projection period, as a result of the geographical mismatch between resource location and demand. All countries that are currently net importers of gas will see further rises in imports, both in volume and as a proportion of their total gas consumption. The greatest volume increase will occur in the EU. By 2030, the Union will rely on imports for 80 % of its gas compared with 50 % at present.

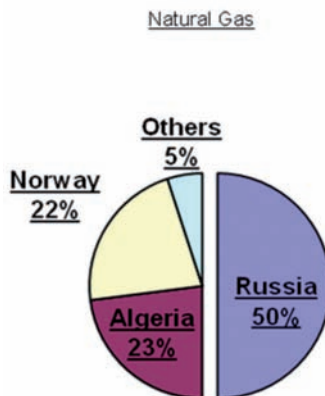
Projected import growth is largely the result of the depletion of internal European reserves, such as the UK North Sea, the Netherlands Groningen field (to some extent) and the expansion of the Union to the non-producing countries of Eastern Europe. The other three producers with some significance in the EU are Germany, Italy, and Denmark. Nevertheless, their production is also expected to diminish within this decade.

CHART 3



EU energy dependency currently stands at around 50 %. Net oil imports account for 81 % of oil consumption. More than half (54 %) of gas consumption comes from outside the EU. The origin of imports of natural gas into the EU is as follows : Russia 50 % ; Algeria 23 % ; Norway 22 % ; and others 5 %. In addition, Russia also accounts for 30 % of EU oil imports followed by Norway 18 %, Saudi Arabia 10 %, Libya 8 % and others 34 %.

CHART 4  
The Origin of Natural Gas Imports into the EU 25





The dependency on Russian energy in particular, differs from one Member State to another reaching its highest points in the new Member States. The most extreme example is Slovakia, which has 97 % dependency on Russian gas, and 98 % on Russian oil. To take Germany as another example, in 2003, Germany satisfied 24 % of its own demand with domestic production, received 44 % of its natural gas imports from Russia, 31 % from Norway, and 20 % from the Netherlands.

Yet, this is a mutual dependence. The EU imports a large percentage of the gas it needs from Russia, which means that the Russian gas industry is, to a great extent, maintained by its revenues from exports to Europe. The fact that Russia accounts for only few percentage points of EU global trade, while the Union accounts for half of Russia's foreign trade is another factor cementing the EU-Russian interdependence. But the dependence for the Member States of the EU is mainly short term. In the longer run they may be able to find other suppliers elsewhere in the world. Due to its geographical position Russia seems to be more dependant in the longer run.

The EU's existing institutional architecture with respect to Russia reflects the centrality of energy matters in relations between the two actors. The centrepieces of the Union's approach can be found in the Energy Charter Treaty (ECT), the EU-Russian Energy Dialogue, and the more broadly construed Four Spaces Policy. These initiatives are built on the legal foundations of the EU-Russian Partnership and Co-operation Agreement (PCA) of 1994, which expired in 2007.

MAP 1  
Primary Russian Oil and Gas Pipelines to Europe (181)



(181) [Http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Russia/Maps.html](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Russia/Maps.html).

MAP 2  
Nabucco Pipeline (182)



## II. – THE POLITICAL BACKDROP

Energy policy has always been an important subject in the EU. Like agriculture and transport, energy is usually considered to be a sensitive sector of the economy (183). Nevertheless, the EC Treaty does not provide for special powers, although Article 3(1)(u) EC now specifically envisages “measures” in this area (184). The Declaration on Civil Protection, Energy and Tourism, adopted with the Treaty of Maastricht, does envisage the possibility of a separate Title on energy being included in the Treaty. Moreover, energy is mentioned as one of the sectors for which trans-European networks should be developed.

(182) [Http://www.unece.org/energy/se/pdfs/wpgas/session/16\\_session/BOTAS.pdf](http://www.unece.org/energy/se/pdfs/wpgas/session/16_session/BOTAS.pdf).

(183) The Spaak Report already earmarked energy as a sector requiring urgent action.

(184) While it is unclear what sort of measures are meant, it may be assumed on the basis of the general principles of the Treaty that they may not derogate from the fundamental rules, save where specifically permitted. The Lisbon Treaty intends to insert a separate Title on energy in the EC Treaty (renamed the Treaty on the Functioning of the European Union). It would also abolish the present Art. 3(1)(u) EC, but lists energy as an area of shared competence.

More recently, energy was one of the topics on the agenda of the meeting of the European Council in Brussels on 8<sup>th</sup> and 9<sup>th</sup> March 2007. In paragraph 28 of the Presidency Conclusions (185), increasing the security of supply is listed as one of the three objectives of the EU's energy policy. Paragraph 37 contains the following statement: "It also addresses the crucial issue of security of energy supply and the response to potential crises. As regards security of supply the European Council stresses the importance of making full use of the instruments available to improve the EU's bilateral cooperation with all suppliers and ensure reliable energy flows into the Union. It develops clear orientations for an effective European international energy policy speaking with a common voice".

Annex I to the Presidency conclusions provides for a European Council Action Plan (2007-2009) Energy Policy for Europe part II deals with security of supply in the following terms:

"3. In order to contribute to security of supply in a spirit of solidarity between Member States, notably in the event of an energy supply crisis, the European Council: – underlines the need to enhance security of supply for the EU as a whole as well as for each Member State through:

- effective diversification of energy sources and transport routes, which will also contribute to a more competitive internal energy market;
- developing more effective crisis response mechanisms, on the basis of mutual cooperation and building notably on existing mechanisms, considering a wide range of options after careful assessment of existing means, taking into account the primary responsibility of Member States regarding their domestic demand, and making appropriate use of the warning capacity provided by the network of energy security correspondents;
- improving oil data transparency and reviewing EU oil supply infrastructures and oil stocks mechanisms, complementary to the IEA crisis mechanism, especially with respect to availability in the event of a crisis;
- a thorough analysis of the availability and costs of gas storage facilities in the EU;
- an assessment of the impact of current and potential energy imports and the conditions of related networks on each Member State's security of supply;
- establishing an Energy Observatory within the Commission."

Part III addresses International Energy Policy:

"4. The development of a common approach to external energy policy has to be speeded up, involving consumer-to-producer as well as consumer-to-consumer and consumer-to-transit countries, dialogues and partnerships including through organisations such as OPEC. To that effect, the European Council emphasises the

---

(185) Brussels, 2 May 2007, 7224/1/07, Rev.

following as essential elements when further developing the common voice of the EU in support of the three energy policy objectives :

- negotiating and finalising a post-partnership and cooperation agreement with Russia in particular relating to energy issues;
- intensifying the EU relationship with Central Asia, the Caspian and the Black Sea regions, with a view to further diversifying sources and routes;
- strengthening partnership and cooperation building on the bilateral energy dialogues with the USA as well as with China, India, Brazil and other emerging economies, focusing on the reduction of GHG, energy efficiency, renewables and low-emission energy technologies, notably CCS;
- ensuring the implementation of the Energy Community Treaty, with a view to its further development and possible extension to Norway, Turkey, Ukraine and Moldova;
- making full use of the instruments available under the European Neighbourhood Policy;
- enhancing energy relationships with Algeria, Egypt and other producing countries in the Mashreq/Maghreb region;
- building a special dialogue with African countries on energy and using Community instruments to enhance in particular decentralised renewable energies and generally energy accessibility and sustainability in this region, as well as energy infrastructure of common interest;
- promoting access to energy in the context of the UN-CSD.”

### III. – THE EARLY RULES

In 1968, the Community adopted binding rules on security of supply. Directive 68/414 (186) provided for a regime for the compulsory stockpiling of crude oil. The first oil crisis in 1973 was triggered by a selective oil boycott of a number of countries including the Member States Denmark and the Netherlands. This crisis gave rise to concrete measures in the form of a Directive providing for energy crisis management (187). On the basis of this directive an Oil

---

(186) 20 December 1968 imposing an obligation on Member States of the EEC to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, *OJ*, n° L 308, p. 14. The directive was repealed by directive 2006/67.

(187) Directive 73/238, *OJ*, n° L 228, p. 1. The crisis measures implement the International Energy Agency's rules. They are supplemented by an agreement between the major oil companies which was the subject of exemption under Art. 81(3) EC (Dec. 83/671 (*OJ*, n° L 376, p. 30) International Energy Agency, renewed by Dec. 94/153 (*OJ*, n° L 68, p. 35). The obligation on oil companies to maintain emergency stocks has in some countries been restrictively applied in a manner incompatible with the internal market: companies have been obliged to keep stocks on national territory, without being allowed to count stocks elsewhere, see CEPS, *Relaunching the Debate on Energy Policy* (Brussels, 1993) 16. The judgment in Case 72/83, *Campus Oil*, shows that the system is not regarded as affording complete guarantees of security of supply.

Supply Group was established. This group is still active today. The purpose of these measures was to redistribute crude oil supplies so that the Member States that were the target of the boycott by the oil producing countries would be guaranteed a minimum supply. The Second Oil Crisis of 1979 led to an extension of these measures.

#### IV. – THE RULES ON FREE MOVEMENT AND COMPETITION

The case law on Articles 28, 31, 81 and 82 and the exceptions of Articles 28 and 86(2) EC and Commission policy in the application of Articles 81, 82 and 86(2) EC have to some extent shaped the contours of the Community energy policy. Nevertheless, a satisfactory definition of the exceptions on the basis of security of supply has proved difficult to achieve. For many years the rather controversial judgment in *Campus Oil* (188) set the tone. Member States concluded from this judgment that the exception of Article 36 EEC (now 30 EC) was far-reaching for two main reasons. On the one hand, the Court accepted that in the case of interests of security of supply, the possibility of justification under this Article was not excluded by the mere fact that other, economic, objectives could be achieved by one in the same measure; at the same time, the Court's view of the proportionality of the measures concerned, meant that the prices fixed by the government were found acceptable.

In the nineties, in *Almelo v. IJsselmaatschappij* (189) and the electricity cases (190), the Court recognized that restrictions of competition for energy utilities are permitted on the basis of Article 86(2) EC: account must be taken of the economic conditions under which the undertaking operates, in particular the costs it has to bear and the rules, particularly as to environmental policy, to

---

The same may be concluded from the Belgian Golden Shares Case C-503/99, *Commission v. Belgium*. In Case C-347/88, *Commission v. Greece*, the Court did not take such a lenient view of the Greek rules. In Case C-398/98, *Commission v. Greece*, this country was found to have failed to fulfil its obligations under Art. 28 EC by establishing and maintaining a system for stocks of petroleum products which obliged undertakings to obtain supplies of petroleum products from refineries established in Greece.

(188) Case 72/83, *Campus Oil*, ECR, p. 2727.

(189) Case C-393/92, *Gemeente Almelo v. Energiebedrijf IJsselmij*, ECR, p. I-1477.

(190) Case C-157/94, *Commission v. Netherlands*; Case C-158/94, *Commission v. Italy*; Case C-159/94, *Commission v. France*; Case C-160/94, *Commission v. Spain*, ECR, p. I-5699; p. I-5789; p. I-5815 and p. I-5851.

which it is subject. For the application of Article 86(2) EC it is not necessary that the undertaking in question cannot fulfil a special task incumbent on it in any other manner; it is sufficient that this task cannot be fulfilled under economically acceptable conditions.

Apart from the Court, there are many Commission decisions in the energy field where the security of supply plays a major role (191).

#### V. – THE GEOPOLITICAL SECURITY OF SUPPLY

The two oil crises in the 1970s provided a clear reminder of the dependency of the EC Member States on external supplies of energy. A great deal of action has been taken to address this problem. Action has taken the following forms; the conclusion of bilateral treaties with the major energy producers, the conclusion of multilateral treaties: the Energy Charter Treaty and the Energy Community (192).

##### *The bilateral relations with Russia*

The energy relations with Russia are one of the key subjects of the bilateral treaty with Russia. Currently, the origin of imports of natural gas from Russia is 50 % for the Community as a whole. This percentage differs from Member State to Member State with Slovakia at 97 % being the most dependent. The formal basis of the Russia-EU relationship is the Partnership and Cooperation Agreement (PCA) signed in 1994 and in force until 2007. Negotiations for new PCA are still continuing and it is difficult to predict when a fresh agreement will be concluded. At the Paris summit of 2000 the EU and Russia agreed to institutionalize their energy discussions. The talks have included a discussion about long-term supply contracts, an increase of the capacity of the Yamal pipeline, as well as an agreement on the Northern European gas pipeline through the Baltic (193).

---

(191) See: *EU Energy Law*, Volume II, *EU Competition Law and Energy Markets*, Bruxelles, Claeys & Casteels, 2<sup>nd</sup> ed. 2007.

(192) Council decision of 29 May 2006, *OJ*, n° L 198, p. 15. The Treaty is published in the same issue of the *OJ*, pp. 18 et s.

(193) EU-Russia Energy dialogue, sixth report, Moscow/Brussels October 2005, p. 2.

The European Energy Charter Treaty and the Basic Agreement were supposed particularly to address this issue by improving energy relations with Russia (194). As Russia has not ratified the Treaty, and it is unlikely that it will do so anywhere in the near future, the Treaty has not played its key role in securing energy supplies. Unfortunately, another important producer of oil and gas, Norway, has not ratified the Treaty either (195). The Treaty also dealt with energy issues, such as transit, for the Eastern European countries, but since most of them have now become Member States of the EU, such matters are now subject to the more stringent rules of Community law. The Energy Community is designed to enhance the security of supply of Greece and to strengthen the relations with the Western Balkans. It also serves as a framework for the planning and the construction of gas pipelines from the CIS states.

As has been noted in section 2 above, enhancing energy relationships with Algeria, Libya, Egypt and other energy producing countries in the Mashreq/Maghreb region are an important part of the EU neighborhood policy.

As relations with Norway are embedded in the EEA Agreement, the basic free movement rules apply, notwithstanding that Norway has neither ratified the Energy Charter nor implemented the Hydrocarbons Directive. Furthermore Norway has implemented the relevant EC Directives (196).

---

(194) The Energy Charter Treaty and accompanying declarations are published in *OJ*, n° C 344, p. 3. See T. WALDE (ed.), *The Energy Charter Treaty*, The Hague, 1996, and the contribution by C. BAMBERGE and T. WAELDE, «The Energy Charter Treaty», in M.M. ROGGENKAMP, A. RONNE and C. REDGWELL (eds), *Energy Law in Europe*, Oxford, OUP, 2<sup>nd</sup> ed, 2007, chapter 3. The current developments in the area of the Energy Charter Treaty may be found at : <http://www.encharter.org>. In December 1998, the «Rules Concerning the Conduct of Conciliation of Transit Disputes» were approved. This is an important instrument which may considerably stimulate through transport of energy. On this subject, a report is included each year in the General report of activities of the EU, see e.g. 1998, point 399, p. 143, where it is mentioned that the Treaty entered into force, and that 13 Member States were already parties.

(195) Norway has also made a declaration that it will not apply the hydrocarbons directive 94/22, *OJ*, n° L 164, p. 3 corr. *OJ*, n° L 79, p. 30.

(196) F. ARNESEN, U. HAMMER, P. H. HOISVEEN, K. KAASEN and D. NYGAARD, «Energy Law in Norway», in M. M. ROGGENKAMP, C. REDGWELL, and A. RONNE, *Energy Law in Europe*, Oxford, OUP, 2<sup>nd</sup> ed., 2007, para 12.28 and 12.258 et seq.



## VI. – OPERATIONAL SECURITY OF SUPPLY

The crucial role of energy in modern societies makes it essential that there is a constant and uninterrupted supply. The importance of operational security of supply was demonstrated clearly during the California energy crisis in 2000. Ill-conceived liberalization measures led to a lack of investment in new generation capacity. This lack of investment, combined with some major technical failures led to frequent power cuts. The California crisis served as a warning against rash liberalisation.

The rules of the internal market have been designed to secure sufficient supplies. This paradigm is clearly reflected in the liberalization Directives on electricity and gas as well as the Directives on access to cross-border exchanges. The Liberalization Directives (197) allow Member States to impose public service obligations (198). The Directives also contain a number of important exceptions. Access to the electricity grid or gas network may be refused if there is insufficient capacity (199). Additionally, it is possible to refuse access to the gas network if a natural gas undertaking would encounter, serious economic and financial difficulties because of long-term commitments (200). Article 26 of the Electricity Directive provides a more or less comparable derogation possibility (201). Article 22 of the Natural Gas Directive allows for an

---

(197) Dir. 2003/54 concerning common rules for the internal market in electricity, *OJ*, n° L 176, p. 37. Dir. 2003/55 concerning common rules for the internal market in natural gas, *OJ*, n° L 176, p. 57. Although the first directives were only enacted in 1996 they have already been replaced by a second generation of directives. Paragraph 2 of the preamble of the 2003 directives summarizes the shortcomings and the possibilities for improving the functioning of the market. An extensive commentary on the directives is given in C.W. JONES, *EU Energy Law*, Vol. I. The Internal Energy Market, Leuven, Claeys & Casteels, 2004. For a shorter comment see P.D. CAMERON, «The internal market in energy: Harnessing the new regulatory regime», *EL Rev.*, 2005, pp. 631 et seq. In Case C-259/01, *Commission v. France*, France was found to have failed to implement Dir. 98/30 within the time limits. For a long time, Italy and Spain applied legislation which limited the participation of energy companies from other Member States in the absence of reciprocity. This legislation was aimed at the French EDF, because France refused to liberalize the energy markets according to the rules in the directives. See Agence Europe No. 8319, 2002. Proposals have since been presented for adapting the directives and laying down rules for access to the network for cross-border exchanges in electricity, *OJ*, n° C 240, p. 11 and p. 72 respectively. In Case C-413/04, *Parliament and Commission v. Council*, the Court annulled Dir. 2004/85 which extended the implementation period of Dir. 2003/54 for Estonia.

(198) Article 3 of both directives.

(199) Art. 20(2) of the electricity directive and Art. 21 of the gas directive.

(200) Art. 27.

(201) This provision was invoked by the Netherlands, and other Member States, in order to solve the problem of the “millstones”: these were contracts which were concluded under the pre-

exemption from the access provisions for new infrastructure projects where it is necessary in view of the level of risk of the investment. Moreover, both Directives contain safeguard clauses allowing Member States to temporarily take measures to deal with sudden crises (202).

## VII. – THE NUCLEAR SECTOR

The rules concerning safety control in Articles 77-85 Euratom, which are important as regards the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (the Non-Proliferation Treaty), need to be distinguished from the provisions on health protection. The supervisory task with which the Commission is entrusted in this context serves to ensure that ores, source materials, and special fissile materials are not diverted from their intended uses, as stated by the users, and to ensure the observance of the provisions of any agreements on the subject between the Community and third States or an international organization. In this context, the important cooperation agreement with the United States and the agreement with the International Atomic Energy Agency (IAEA) are of particular importance. In implementing the provisions of the Non-Proliferation Treaty, a separate agreement was concluded between the Member States without atomic weapons (at the time: Belgium, Denmark, Germany, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands) and the IAEA. The important IAEA Convention on Nuclear Safety was adopted and ratified on behalf of the Community. The Commission has put forward a proposal for a Council directive laying down the basic obligations and general principles on the safety of nuclear installations.

Article 103 Euratom provides for supervision and the possibility of intervention by the Commission in the conclusion of agreements or conventions between Member States and third countries, to the extent that they concern the field of application of the Euratom Treaty. This provision has become of great political importance in connection with the Non-Proliferation Treaty. Articles 104-106

---

vicious regime (the Dutch 1989 Electricity Act) or expensive generating stations which have been built in the past. In a series of decisions, the Commission has for the most part rejected such requests. *OJ*, n° L 319, pp. 1 et seq. Case C-17/03, *VEMW*.

(202) Art. 24 of the electricity directive and Art. 26 of the gas directive.

Euratom lay down general rules on the interrelations between old and new agreements or conventions with third countries, international organizations or nationals of third countries, on the one hand, and the Euratom Treaty on the other.

The Community has also acceded to the amended IAEA Convention on the Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities.

In order to ensure the observance of these provisions, Article 83 Euratom provides for purely administrative sanctions – the most far-reaching of these are the temporary placing of the undertaking under the administration of a person or board, and the complete or partial withdrawal of source materials or special fissionable materials. With regard to France and the United Kingdom it is of interest that under Article 84 Euratom the control may not extend to materials used for defence purposes. The implementing provisions on safeguards were extensively revised in 2005 (203). In relation to non-military materials and equipment the United Kingdom, Euratom and the IAEA concluded a separate co-operation agreement in 1976, and France, Euratom and the IAEA concluded such an agreement in 1978.

The accession of new Member States has given rise to special programmes assisting them with the decommissioning of nuclear power plants (204).

With a view to the protection of the health of the general public and workers, Articles 30-39 Euratom provide for the establishment of basic standards within the Community and their compulsory compliance, and additional measures by Member States. Article 37 Euratom requires Member States to provide the Commission with data about the disposal of nuclear waste. This Article was highlighted in the Court's judgment in *Saarland v. Minister for Industry, Post, Telecommunications and Tourism*. The basic rules are set

---

(203) Reg. 302/2005 *OJ*, 2005 n° L 54, p. 1. See on the original safeguards regulation: J. HILBERT, "Un renouveau de l'activité réglementaire dans le domaine nucléaire? Le nouveau système de contrôle de sécurité", *RTDE*, 1977, pp. 282-291.

(204) Reg. (EC) 1990/2006 on the implementation of Protocol 4 on the Ignalina nuclear power plant in Lithuania to the Act of Accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia Ignalina Programme, *OJ*, n° L 411, p. 10. Reg. (Euratom) 549/2007 on the implementation of Protocol No 9 on Unit 1 and Unit 2 of the Bohunice VI nuclear power plant in Slovakia to the Act concerning the conditions of accession to the European Union of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia, *OJ*, n° L 131, p. 1.

out in Directive 89/618, 96/29, Directive 97/43 and Directive 2003/122. The Chernobyl disaster led to stricter rules for the protection of health and cooperation in such matters. The Commission regularly issues opinions on Member States' plans for the disposal of nuclear waste. The ECJ has rejected the Commission's view that Article 37 Euratom requires Member States to provide it with information on the disposal of radioactive waste from military installations. However, the Court did underline the vital importance of the objective of protecting the health of the public against the dangers related to the use of nuclear energy, including for military purposes. It suggested that the pursuit of that objective may be effected by appropriate measures on the basis of the relevant provisions of the EC Treaty.

#### CONCLUSION

The supply of energy in the Community is obviously not automatically secured through the invisible hand of the free market. The Community is highly vulnerable to shortages in the supply of energy. A major part of its needs for primary resources has to be imported from third countries. The uninterrupted day-to-day supply of gas and electricity is a vital element of modern society. The IT and internet revolution have only increased societies need for constant supply of electricity. As this brief overview of Community law in the energy sector shows, the laws have been largely designed to prevent general or specific crises. As a result, Community law impacts greatly on almost all levels of the sector.

## DÉBATS

**Loïc Azoulay** établit un lien entre l'affaire *Kadi* et la crise autrichienne. Dans l'affaire *Kadi*, la petite Union doit faire face au grand Conseil de sécurité des Nations Unies. Dans la crise autrichienne, la grande Union ou les grands Etats de l'Union s'opposent à la petite Autriche. Dans les deux cas, il y a une grande hésitation de l'Union européenne à affirmer ses valeurs et à affirmer les droits fondamentaux. Les crises agricoles sanitaires ou écologiques sont aussi des crises sociales. Il y a une prise en charge assez complète de premières avec des principes, des fonds, des mécanismes de prévention. En revanche, il n'y a pas de prise en charge des crises sociales. Par exemple, lorsque les pêcheurs bretons ont dû faire face à la hausse du prix du pétrole, la France a eu des difficultés à convaincre la Commission d'assouplir les règles en matière d'aides d'Etat.

**Joël Rideau** estime que l'affaire autrichienne est au cœur du politique. L'Union européenne était confrontée à la difficulté de prendre une décision politique en dehors des mécanismes institutionnels, dans un cadre extérieur à l'Union. Dans l'affaire *Kadi*, il existait un cadre juridictionnel, une juridiction qui a des pouvoirs et qui n'est pas paralysée par des considérations politiques comme l'aurait peut-être été un organe politique qui aurait statué sur le problème des sanctions. Le Conseil s'est incliné devant le Conseil de sécurité des Nations Unies. C'est donc parce que le juge est intervenu, qu'il y a eu un affermissement de l'attitude de l'Union européenne. C'est une différence de cadre qui explique une différence de réaction, ce qui serait un argument qui irait dans le sens de confier une compétence au juge pour la constatation des manquements aux principes par les Etats membres.

**Yves Petit** considère que la compétence de la Communauté européenne en matière sociale et le mode de décision à l'unanimité font que l'Union européenne n'a pas vocation à gérer ces crises bien que des directives aient été invoquées. Lorsqu'il y a une crise sociale, les Etats agissent s'ils ont un bénéfice à tirer. Or, les Etats ne souhaitent

pas qu'un bénéfice soit transféré à la Communauté. Cependant, eu égard au concept d'Europe des citoyens, la Communauté aurait intérêt à montrer qu'elle n'est pas indifférente aux crises sociales.

**Loïc Robert** fait un parallèle entre les sanctions de l'article 7 du traité UE qui n'ont pas été prévues par la Commission et celles que la Commission a en revanche prévues pour les clauses relatives aux droits de l'homme contenues dans les accords que l'Union européenne signe avec les Etats tiers. Ces sanctions qui ont été prévues dans une communication de 1995 ne peuvent-elles pas être adaptées au niveau communautaire ?

**Joël Rideau** considère que les sanctions sont évidentes, il s'agit de la suspension de l'accord et la dénonciation de l'accord. En ce qui concerne l'article 7 du traité UE, le droit de vote peut être suspendu, mais on ne voit pas très bien ce que sont les droits des Etats des Etats membres en dehors du droit de vote. Il existe des droits pour les individus. La situation de l'Etat n'est pas conçue comme l'attribution de droits à l'Etat mais l'application de normes. Qu'est ce que les droits des Etats en dehors du droit de vote ? Il aurait été intéressant d'avoir une position de la Commission.

**Catherine Flaesh-Mougin** évoque la possibilité de sanctions financières.

**Edouard Dubout** relève que la compétence de sanction pour violation grave et persistance s'étend au-delà du champ d'application du droit communautaire. Alors qu'habituellement le domaine d'application va au-delà du domaine de compétence, la compétence de sanction déborde le champ d'application. Peut-on imaginer que l'Union européenne sanctionne un Etat membre pour une violation grave et persistante commise à l'étranger ?

**Loïc Robert** pose le problème d'une responsabilité à l'encontre des Etats ou de la Communauté engagée en raison d'omission dans la lutte contre le changement climatique. Une responsabilité administrative pourrait-elle être engagée à l'encontre des Etats ou de la Communauté pour ne pas avoir mis en place des réglementations au niveau de l'industrie ou par exemple pour ne pas avoir prononcé un moratoire sur la construction d'autoroute ?

**Christian Huglo** estime qu'il est impossible d'imaginer que les mécanismes juridictionnels classiques qui ont permis d'avancer sur les risques majeurs puissent jouer car le procès repose sur trois unités de temps, de lieu et d'action. La réalisation d'une juridiction sur les crimes à l'environnement est impossible à mettre en place. Le concept n'est pas impensable, mais les mesures adéquates sont difficilement concevables.

**Catherine Flaesch-Mougin** relève le paradoxe lié au fait que le traité constitutionnel et le traité de Lisbonne ignorent le traité Euratom.

**Piet Jan Slot** estime que le secteur nucléaire a toujours été sensible politiquement. Il n'aurait pas été opportun de traiter de cette question dans le traité constitutionnel.

A propos de la politique énergétique extérieure, **Yves Petit** relève l'attitude paradoxale de l'Union européenne. D'un côté, l'Union européenne veut construire un gazoduc pour minimiser sa dépendance à l'égard de la Russie, il s'agit du gazoduc Nabucco. Pour que ce gazoduc soit rentable, elle a besoin du gaz iranien. De l'autre côté, elle impose des sanctions contre l'Iran pour les questions liées au nucléaire en allant parfois plus loin que les États-Unis. Par ailleurs, la relation avec la Russie est très complexe puisque les États négocient de manière bilatérale avec la Russie et l'Union est dans l'impossibilité de renouveler l'accord de partenariat entre l'Union et la Russie. La politique énergétique extérieure est-elle possible, vraisemblable? Ne faudrait-il pas, comme l'a proposé le président polonais de la commission des affaires étrangères du Parlement européen, créer un représentant spécial pour l'énergie?

**Piet Jan Slot** considère qu'il existe des intérêts divers mais un intérêt commun très fort. Les pays baltes n'ont pas les moyens de négocier avec la Russie, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, peut-être. Pour Nabucco, il n'y a pas seulement l'Iran, il y a également le Turkménistan, Azerbaïdjan, Kazakhstan. L'élément essentiel est de ne pas être dépendant de la Russie. Dès que l'on trouve des sources, cela suffit pour le court terme. A long terme, on aura besoin de l'Iran et peut-être les pays du Golfe.

**Erwan Lannon** interroge Piet Jan Slot sur la possibilité de mener à long terme une politique énergétique commune en prenant

en compte l'impact des élargissements et évoque le cas de la Bulgarie qui a conclu un accord avec la Russie à ce propos. Erwan Lannon pose par ailleurs le problème de l'adhésion de la Turquie. Les questions énergétiques notamment celle de la sécurité énergétique, ne plaident-elles pas pour une adhésion de la Turquie ?

**Piet Jan Slot** évoque les difficultés liées aux intérêts spécifiques des Etats et la nécessité d'une politique commune. La Turquie a un intérêt pour Nabucco et sans la Turquie, l'Union européenne sera dépendante à l'égard de la Russie. C'est un argument important qui peut motiver l'adhésion.

**Claude Blumann** revient sur la question centrale de la sécurité des approvisionnements. Lorsque l'on parle de politique de l'énergie, au regard des communications de la Commission, il semble que le point essentiel pour la Commission est la réalisation du marché intérieur de l'énergie, c'est-à-dire casser les grands monopoles de fabrication, production, distribution, comme ce qui était autrefois le monopole d'EDF, monopole identique en Allemagne, puisque l'idée serait de séparer davantage encore la production de la distribution et de la commercialisation. N'y a-t-il pas une attitude schizophrène ? D'une part, il faut être fort pour négocier avec des grands fournisseurs comme la Russie ou l'Iran et d'autre part, on tend à affaiblir les choses de l'intérieur, en disant qu'il faudrait une multitude de petites structures, en misant sur les réseaux des entreprises étrangères à l'énergie.

**Piet Jan Slot** considère que si on construisait un vrai marché intérieur, cela donnerait des avantages, des bénéfices énormes surtout dans le domaine de l'électricité. Pour l'instant, les interconnexions entre les pays membres sont insuffisantes. A cela, s'ajoute le problème de l'opposition entre l'idéologie britannique libérale et l'idéologie française. Cette question est devenue très politique. Pour l'heure, la solution n'est pas satisfaisante.

**Yves Petit** s'interroge sur l'attitude de la Commission européenne à l'égard de l'ouverture à la concurrence et le monopole de Gazprom. La Russie n'est pas membre de l'OMC et donc le principe du traitement national ne peut pas s'appliquer. Or, Gazprom a une volonté politique d'aller du gazoduc à la gazière. Cette attitude paradoxale est l'objet de critiques de la part de certains Etats



notamment les plus régulateurs par rapport aux propositions de la Commission et donc à la démarche libérale.

**Marc Blanquet** considère que, pour mener une véritable politique communautaire de l'énergie, il manque peut-être une crise énergétique.

**Jacqueline Dutheil de la Rochere** évoque l'Agence de l'énergie. Il semblait que le projet devait aboutir, le problème est-il lié à la jurisprudence *Meroni* ou à des questions plus majeures ?

Selon **Piet Jan Slot**, les négociations sont en cours avec la Commission mais la Commission a une attitude ambivalente de l'existence d'un régulateur aux pouvoirs importants.

## LES SOURCES DES CRISES MONÉTAIRES ET FINANCIÈRES EN EUROPE

PAR

ALAIN BUZELAY

PROFESSEUR ÉMÉRITE DE NANCY UNIVERSITÉ,  
CHARGÉ D'ENSEIGNEMENT À L'UNIVERSITÉ PANTHÉON-SORBONNE  
ET AU CENTRE EUROPÉEN UNIVERSITAIRE

Si le contexte de crise politico-stratégique et socio-économique de l'après Seconde Guerre mondiale a légitimé la construction européenne, la poursuite de son processus n'a pas échappé et n'échappe toujours pas à d'autres crises, quelle que soit leur ampleur. Il en est ainsi dans le domaine monétaire et financier, où elles se définissent telle une dégradation brutale et durable de la situation amorcée par une accélération des taux d'inflation, une explosion des déficits internes et externes, une forte dépréciation des termes de l'échange (prix à l'importation sur prix à l'exportation), une chute des cours boursiers, une succession de faillites bancaires... Les crises sont le plus souvent dues à l'anticipation d'une hausse exagérée des valeurs monétaires et financières (théorie de la surréaction ou *overshooting*) – qui s'écartent ainsi de plus en plus des valeurs réelles correspondant aux fondamentaux sous-jacents de l'activité économique. Lorsque cet écart devient trop important, alors il éclate (théorie de la bulle) et déclenche la crise.

### I. – A PROPOS DES CRISES MONÉTAIRES

#### A. – *Des sources liées à la dépréciation sur le long terme de l'euro par rapport au dollar*

Si l'année suivant sa mise en place, le cours fluctuant de l'Euro a chuté par rapport au dollar, passant de 1,20 en 1999 à 0,83 en 2000, il n'a cessé de progresser depuis pour atteindre 1,60 en août 2006 et redescendre aux environs de 1,40 en septembre 2008. La

hausse de la monnaie européenne est incontestablement due à la baisse de la devise américaine, et non l'inverse. La différence des réalités économiques entre la zone Euro et les États-Unis ne justifiant pas une telle hausse, la chute du dollar a entre autres pour origine les difficultés liées à la guerre en Irak, aux tensions puis à la crise du marché immobilier, au recul puis à l'effondrement des performances boursières, à l'hypercompétitivité des produits chinois, à l'augmentation brutale du prix du pétrole – dont l'une des causes est la réponse à la baisse tendancielle du dollar.

Selon l'analyse traditionnelle, toute dévaluation ou dépréciation entraîne une baisse du prix à l'exportation libellé en devises étrangères et une hausse du prix à l'importation exprimé en monnaie nationale. Il s'ensuit une augmentation des exportations et une réduction des importations. Symétriquement, à toute réévaluation ou appréciation de la monnaie nationale correspond une moindre compétitivité à l'exportation et une réduction du prix des importations en monnaie nationale. Mais cette approche ne tient pas compte du degré d'ouverture de l'économie faisant qu'une part de plus en plus grande de la valeur des exportations a été au préalable importée. En cas d'appréciation, la baisse du coût à l'importation peut entraîner une amélioration de la compétitivité à l'exportation. Cette induction est cependant moins fréquente pour la zone Euro qu'elle ne l'était antérieurement pour chacun de ses États membres, aux économies nationales plus petites et donc nécessairement plus ouvertes.

La forte dépréciation du dollar par rapport à l'Euro n'a pas engendré à ce jour une crise aiguë de compétitivité, et ce pour au moins quatre raisons (205). Premièrement : la dépréciation du dollar est sans effet sur 70 % des échanges des États membres, qui sont internes à la zone Euro. Précisons que le degré d'ouverture de cette zone est trois fois inférieur à celui que connaissait chacune de ses composantes nationales avant sa création. Deuxièmement : sur les 30 % d'échange restant avec les pays tiers, une partie s'effectue avec des économies qui tout en étant hors de cette zone utilisent la monnaie européenne dans le règlement de leurs échanges : c'est vrai à 100 % pour les pays africains de la zone franc; c'est également vrai pour les pays de l'adhésion à la monnaie unique; c'est encore

---

(205) B. ANGEL, «Euro fort. Euro faible. Phantasmes et réalité», *RMCUE*, 2007, pp. 439-444.

vrai pour les pays méditerranéens, qui facturent une partie importante de leurs exportations en Euros. Troisièmement : l'appréciation de l'Euro par rapport au dollar a été compensée par sa dépréciation en regard d'autres monnaies comme le réal brésilien, la livre sterling, la couronne danoise, le bath thaïlandais... Quatrièmement : les entreprises européennes ont dans leur ensemble réalisé à ce jour des gains de productivité qui leur ont permis d'amortir plus ou moins la hausse des prix à l'exportation due à l'appréciation de l'Euro par rapport au dollar. Ceci explique qu'en dépit de cette évolution, la plupart des pays européens ont connu une forte amélioration de leur solde commercial avec les États-Unis sur la période 2000-2006.

Mais une telle situation ne saurait perdurer en cas de nouvelles et profondes dépréciations du dollar. La croissance de l'Union ne peut en effet rester centrée sur ses seuls échanges intracommunautaires. Elle doit aussi s'appuyer sur le développement de son commerce avec d'autres grands ensembles économiques qui effectuent leurs échanges en dollars. Ajoutons que la course à la productivité et aux restructurations ont, à court terme, des limites financières, technologiques et sociales.

B. – *Des risques liés à l'Euro  
devenu monnaie de réserve mondiale*

Depuis son avènement en 1999, l'Euro s'est progressivement affirmé comme monnaie de réserve internationale dans la mesure où elle en assure désormais les fonctions commerciales, financières et monétaires. Commercialement, l'Euro est utilisé pour environ 26 % du commerce mondial en 2008. Financièrement, 35 % des actifs constituant les portefeuilles de titres sont détenus en Euros. Monétairement, l'Euro est détenu par les banques centrales pour un volume approchant 27 % du total de leurs réserves (contre 64 % pour le dollar et 6,4 % pour le yen). Parallèlement, la devise communautaire est devenue un point d'ancrage pour la monnaie de la moitié de l'ensemble des pays hors zone Euro. Ainsi l'Euro est-il désormais la deuxième monnaie mondiale de réserve après le dollar.

Néanmoins, comme en témoigne l'étude de Patrick Artus (206), le statut de monnaie de réserve internationale peut conduire le pays

---

(206) P. ARTUS, «Le sort tragique des monnaies de réserve internationale», *Flash économie*, 20 novembre 2007, n° 444.

qui en est l'émetteur à deux types de risques. Ce statut peut l'exposer à des endettements intérieur et extérieur d'autant plus importants qu'ils sont aisés à financer grâce aux faibles taux d'intérêt résultant de l'afflux de capitaux étrangers, lui-même lié à la forte demande internationale pour les titres de ce pays. Il en résulte une crise de surendettement interne et une crise de change liée au surendettement externe, comme en connaît depuis le milieu des années soixante-dix l'économie américaine. A cette époque, les États-Unis sont passés d'une situation créditrice extérieure à une position débitrice extérieure de plus en plus importante. Ce déficit n'a plus pour cause le déséquilibre budgétaire mais, depuis 1990, l'absence d'épargne des ménages endettés et la disparition de leur capacité de financement. Un second type de risque est lié au fait qu'un pays dont la monnaie a le statut de réserve internationale, et qui bénéficie d'une balance commerciale relativement équilibrée, n'a pas à s'endetter ou à augmenter son endettement. Dans ce cas, l'engouement pour l'achat de titres libellés en monnaie forte crée un excès de demande pour cette monnaie et une appréciation excessive de son taux de change. Il s'ensuit un risque élevé de perte de compétitivité nationale et une inévitable baisse d'activité. Ce risque pourrait très bien se concrétiser en Europe si le dollar devait poursuivre et accélérer sa dépréciation, compte tenu des problèmes commerciaux de l'économie américaine avec l'Asie – notamment avec la Chine, qui ne semble pas disposée à laisser le yuan s'apprécier rapidement.

## II. – A PROPOS DES CRISES FINANCIÈRES

### A. – *Des causes liées à la hausse du prix des crédits et à leur restriction*

Toutes les crises économiques, y compris celle que nous traversons, sont l'effet d'un découplage entre grandeurs réelles et grandeurs monétaires et financières censées les refléter. Ce découplage, initié par les comportements spéculatifs, peut plus ou moins s'amplifier et se propager à travers le monde sous l'effet de l'internationalisation des placements d'actifs et d'une trop faible régulation des pouvoirs publics.

La crise que subit actuellement l'Europe est le prolongement de celle des États-Unis, laquelle trouve son origine dans une politique de croissance reposant depuis longtemps sur une politique démesurée de distribution des crédits en faveur de la consommation des ménages et de leur accès à la propriété (207). Cette profusion de crédits s'appuie essentiellement sur la combinaison de trois techniques déstabilisatrices. Tout d'abord, la technique des prêts hypothécaires immobiliers, selon laquelle les crédits ne sont consentis qu'en référence à la seule valeur du bien acquis devant garantir l'emprunt. Toute augmentation de cette valeur permet donc à l'acheteur de logements d'emprunter davantage pour financer une multitude d'autres achats. Mais le renversement du marché a contredit les anticipations à la hausse. Le processus d'effondrement des remboursements et du prix des logements – conséquence de leur revente massive par les banques – s'est alors enclenché. Vient ensuite la technique des crédits de type *subprime* ou crédits sous-cotés car de qualité plus ou moins douteuse. Ces crédits appuyés sur la technique des prêts hypothécaires sont consentis pour une durée allant de vingt à trente ans, avec des taux incitatifs très faibles au cours des toutes premières années, devenant ensuite beaucoup plus élevés – de manière à garder le lien avec les taux du marché tout en dédommageant les banques des faibles taux initialement pratiqués. L'augmentation des charges d'emprunt allant de 20 à 40 % remet alors en cause son propre remboursement. Vient enfin la technique de la «titrisation», laquelle permet aux banques d'atténuer le risque des crédits de type *subprime* consentis en les agglomérant dans des titres paniers négociables sur les marchés financiers. La vente de ces titres auprès d'intermédiaires financiers, plus avides de rentabilité que de sécurité, permettait aux banques octroyant des *subprimes* de reconstituer leurs ressources et de consentir sans fin de nouveaux crédits.

Le développement des *hedge funds* («fonds alternatifs» ou «fonds de couverture»), la prolifération des *junk bonds* (obligations classées comme dangereusement «spéculatives» par les agences de notation) ou l'utilisation d'instruments de couverture financière à des fins de spéculation témoignent de techniques de financement soumises à

---

(207) M. AGLIETTA, *Dérives du capitalisme financier*, Paris, Éd. Albin Michel, 2004 et ses divers articles parus récemment dans la presse.

une course aux plus-values et à la valorisation des titres qui déstabilise le système et conduit à la crise. Une crise américaine étendue à l'Europe où nombre de banques et d'intermédiaires financiers avaient acheté, *via* leurs filiales outre-Atlantique, des «*subprimes titrisés*», croyant profiter d'une tendance haussière qui s'est depuis inversée (Fortis, UBS, Dexia, Deutsche Bank, Caylon [banque de financement et d'investissement du groupe Crédit Agricole]).

Aux États-Unis comme en Europe et ailleurs, cette crise implique une hausse des prix des crédits et leur restriction pour au moins trois raisons. Tout d'abord la titrisation massive, qui avait depuis une dizaine d'années permis aux États-Unis d'augmenter leurs encours de crédit, ne peut que diminuer parce que devenue beaucoup plus risquée. Ensuite toute crise nécessite une réévaluation généralisée des primes de risques bancaires liée au défaut des emprunteurs, à la variabilité des résultats, au manque de liquidités... Cette réévaluation impose la constitution de provisions et de ressources supplémentaires dont le financement engendre une hausse des taux. Enfin l'aversion pour le risque, accentuée par la crise crée le besoin d'une plus grande prudence, donc un durcissement des conditions d'obtention des crédits qui, associé à la hausse de leurs taux, accentue leur restriction. Une restriction qui est à la fois conséquence de la crise mais aussi cause de son intensification par la baisse de l'investissement, de la production, de l'emploi et des revenus qu'elle entraîne.

*B. – Des causes liées à la dichotomie  
entre une politique monétaire unique  
et des stratégies prudentielles restant nationales*

Si la libéralisation financière internationale est un facteur de crise pouvant desservir l'Europe, observons que la monnaie unique – facteur de stabilité financière dans la zone Euro – accroît néanmoins le risque de contagion entre ses économies. La suppression des taux de change et la convergence des taux d'intérêt consécutives à l'avènement de l'Euro ont en effet favorisé la stabilité du marché financier de la zone en rendant ses segments nationaux plus liquides et diversifiés. Mais en intensifiant l'interdépendance entre ces segments, la monnaie unique a accru le risque des effets de contagion. Ce risque est d'autant plus grand que, si la politique monétaire est désormais commune à la zone Euro, les stratégies de contrôle pru-

dentiel, en dépit des efforts de rapprochement de ces derniers temps, restent nationales. D'où la nécessité de renforcer la régulation prudentielle, au moins à l'échelle de la zone Euro dans un premier temps.

Reprenant les propositions de Michel Castel et de Dominique Plignon (208), le renforcement de la stratégie prudentielle en Europe et dans le monde pourrait suivre trois grands principes. Premièrement, le périmètre des activités soumises à la réglementation bancaire et prudentielle devrait s'élargir à l'ensemble des acteurs qui font du crédit bancaire et non bancaire. Deuxièmement, il faut intensifier la réglementation prudentielle concernant les risques de liquidités et de marché, surtout les risques de pertes des banques consécutives aux variations de prix des actifs échangés sur les marchés financiers. En ce domaine, la récente réforme «de Bâle II» du contrôle prudentiel appliquée depuis 2008, est inadaptée parce que ne prenant pas en compte les nouveaux produits du marché tels les produits structurés (résultant de la titrisation), devenus plus complexes et plus risqués. Troisièmement, la réglementation prudentielle ne pouvant suffire, il faudrait redéfinir les conditions de refinancement des banques centrales en vue de substituer à la fonction trop globale des appels d'offre une fonction plus sélective évitant d'offrir des liquidités à des opérations présentant de trop gros risques. Mais l'indispensable dimension européenne de la régulation prudentielle tarde à s'affirmer. Chaque État membre craint sans doute d'abandonner sa stratégie nationale au profit de méthodes et de conceptions de prévention des crises qui leur sont étrangères. Pour faire face à la crise bancaire et financière, les Vingt-Sept États membres se sont mis d'accord sur un plan de sauvetage de 1700 milliards d'Euros – appliqué différemment par chaque État membre – en vue de réalimenter en liquidités le marché interbancaire et de recapitaliser en fonds propres certaines banques. Aucune déclaration précise, cependant, au moment où nous écrivons cet article, ne concerne le domaine prudentiel, les Vingt-Sept pays de l'Union européenne s'étant à ce jour limités à l'application du projet européen initial, confiant à un simple collège de superviseurs nationaux la responsabilité de la surveillance (*cf.* l'accord minimaliste de coopération en matière de surveillance financière pris lors de la réunion

---

(208) «Rudes leçons de la crise financière», *Le Monde*, vendredi 1<sup>er</sup> février 2008, p. 17.



informelle D'ECOFIN, à Ljubljana en avril 2008. Faute d'un système unique de supervision, peut-être pourrait-on envisager un système fortement coordonné, à l'exemple de celui mis en place à l'intérieur de l'ancien système monétaire européen pour la régulation monétaire et la gestion des parités de change?

#### CONCLUSION

La crise des États-Unis qui, à ce jour, s'est propagée à un moindre degré en Europe, rappelle l'impossible régulation du système bancaire et financier par les seuls mécanismes du marché. Elle traduit l'existence de paniques auto réalisatrices et imprévisibles sur des marchés monétaires et financiers intrinsèquement instables, imposant l'exercice de la libéralisation dans un cadre prudentiel strict à l'échelle européenne, en attendant l'échelle internationale. Puissent les réunions en faveur d'un nouveau «*Bretton Woods*» intégrer cet impératif, avant que d'autres crises, encore plus aiguës, n'y contraignent les responsables.

Paris, octobre 2008

## LES CRISES INSTITUTIONNELLES

PAR

ROSTANE MEHDI

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ PAUL CÉZANNE (AIX-MARSEILLE III)  
ET AU COLLÈGE D'EUROPE DE BRUGES, CHAIRE JEAN MONNET

Notre propos n'aura d'autres ambitions que de livrer quelques impressions sur un sujet qu'un volumineux traité ne suffirait probablement pas à épuiser. De manière attendue, nous rappellerons, à notre tour, que la crise est originellement un concept hippocratique. Pour Hippocrate de Cos *«c'est en ces jours principalement que les maladies parviennent à un état de crise. Les unes ont une issue fatale, d'autres guérissent; toutes les autres vont vers une autre forme et acquièrent une autre constitution»*. Elle est le moment où il devient possible de décider du sort de la maladie et du malade. Un instant que le clinicien scrute intensément car il marque le point de basculement où tout peut changer brutalement, en bien, en mal, en pire, voire se muer en autre chose. Le philosophe Jean-Toussaint Desanti estimait, pour sa part, que la crise résulte de la mise en relation de cinq éléments : le malade, la maladie, le médecin, l'environnement et le devenir. Seule cette connexion complexe permet de discerner et de définir l'état de crise (209). Le malade est affligé par une crise qu'il subit, le médecin l'observe avant que d'agir en connaissance de cause, la maladie en est un stigmate, l'environnement la provoque, le devenir *«la constitue en sa spécificité au point qu'il appartient au médecin de tenter de connaître et de maîtriser ce devenir en sa singularité»* (210). La crise est un concept qui s'est répandu dans l'univers de la pensée par extensions successives passant ainsi du domaine de la médecine à celui de la psychologie. Il est alors perçu comme un «accès avec manifestation de violence», on parle ainsi de crise de passions ou de crise de nerfs. Appliqué au domaine moral il se dit d'un moment cri-

---

(209) J.-T. DESANTI, «Sur la crise», *Encyclopedia Universalis*, vol. 17, éd. 1980, p. 3.

(210) *Ibid.*

tique. De là, l'accent est mis sur l'idée de trouble ou de déséquilibre profond. On le voit, la notion se décline en deux acceptions : l'une individuelle à forte résonance psychologique ; l'autre collective. Voilà bien des observations dont la transposabilité au sujet qui nous retient aujourd'hui est envisageable.

La crise n'est sans doute pas plus consubstantielle au fonctionnement d'un système institutionnel que la maladie ne peut l'être à celui d'un organisme vivant. Elle révèle une anomalie, l'incapacité à résister à un agent pathogène ou infectieux, au moins le temps nécessaire à la constitution d'anticorps. Ajoutons qu'il peut être difficile d'identifier une ligne de fracture claire entre le normal et le pathologique. Georges Canguilhem, mieux que quiconque, a mis en évidence la porosité des frontières séparant ces différents états. En fait, écrivait-il, « *si l'on examine le fait pathologique dans les détails des symptômes et dans le détail des mécanismes anatomo-physiologiques, il existe de nombreux cas où le normal et le pathologique apparaissent comme de simples variations quantitatives d'un phénomène homogène sous l'une ou l'autre forme (la glycémie dans le diabète, par exemple)* » (211). Toute différence constatée sur un plan quantitatif aura simultanément une traduction qualitative. Étendue au champ des problématiques institutionnelles, cette réflexion laisse à penser que tout désordre mécanique, prenant la forme par exemple d'une incapacité à décider, pourrait se solder, dans les cas les plus graves, par une crise ontologique. Envisagé sous un angle, il est vrai péjoratif mais collant assez justement aux réalités, force est de constater que le système institutionnel communautaire a, malgré tout, rendu les services pour lesquels il a été conçu. Nul ne pourra contester, que pour l'essentiel, il a permis de réaliser (au moindre coût) le dessein au service duquel il a été placé. En dépit de ses imperfections, il a rempli son office en favorisant la réalisation des objectifs que les pères fondateurs s'étaient assignés. Sans doute faut-il y voir le signe qu'être malade c'est encore vivre et vivre c'est toujours fonctionner selon des normes, mêmes restreintes (212).

---

(211) «Le normal et le pathologique» (1951), in *La connaissance de la vie*, Paris, réédition Vrin, 1965, p. 166.

(212) A. KREMER-MARIETTI, «Les concepts de normal et de pathologique depuis Georges Canguilhem», <http://dogma.free :txt/AKM-Normpath.htm>.

Examinant la vie des institutions et plus largement du système communautaire, on relève que le concept de crise ne se laisse pas facilement capturer. Crise réelle ou crise de perception ? Cette question perd de son importance dès lors qu'une situation est appréhendée, fût-ce de manière fantasmagique, comme une crise. Quelle que soit la réalité objective d'un état, vécu comme anxiogène il se traduit inmanquablement par une crise dont l'intensité variera en fonction des circonstances. Stade douloureux mais «normal» de tout développement, les crises de croissance ont émaillé l'histoire communautaire. D'autres appartiennent à l'espèce la plus grave, celle qui atteint la légitimité même du système considéré. Or, un système politique (quel qu'il soit) ne peut bien fonctionner qu'à la stricte condition d'être accepté par ses sujets (213). En d'autres termes, l'obéissance n'est consentie aux commandements des gouvernements que dans la mesure où les gouvernés croient intimement que leur pouvoir est légitime. Les ingrédients d'une crise de légitimité sont réunis lorsqu'un décalage se produit entre les principes étayant l'autorité et les aspirations profondes des personnes qui y sont soumises. Dans tous les cas, la doctrine de légitimité n'assure l'adhésion effective, c'est-à-dire *l'appropriation sociale des pouvoirs*, des membres d'une communauté politique que si elle parvient à identifier des valeurs susceptibles d'être largement conçues comme fondamentales ou sacrées. Les mutations sociales appellent, selon des processus d'ailleurs multiples, une évolution des principes légitimant l'autorité. Dans un contexte de désenchantement idéologique et d'érosion des propriétés qui fondaient traditionnellement l'acceptabilité d'un ordre politique démocratique (214), la question de la légitimité se pose à l'Union européenne et aux États qui la composent avec une urgente nécessité. Il leur appartient d'énoncer les ressorts d'une *«institution invisible»* (215) sans laquelle il serait vain de vouloir établir durablement une relation confiante entre citoyens et gouvernants. Y renoncer reviendrait à condamner l'action publique à un enlisement permanent.

---

(213) «Le plus fort, n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit et l'obéissance en devoir», J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, I, 1.

(214) A savoir l'élection pour les instances politiques et l'identification du pouvoir administratif aux exigences de la généralité, sur ce point P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique, impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, coll. «Les livres du nouveau monde», Seuil, 2008, p. 21.

(215) *Ibid.*

Ne perdons cependant pas de vue la feuille de route que les organisateurs de ce colloque nous ont fixée. Nous veillerons donc, dans un premier temps, à caractériser les crises institutionnelles qui ont affligé la Communauté au fil des dernières décennies (I). Nous nous efforcerons ensuite de recenser, au moins partiellement, les modalités auxquelles il a été recouru, avec une fortune variable, pour sortir de ces impasses (II).

## I. – UNE «NOSOLOGIE» DES CRISES INSTITUTIONNELLES

Sans vouloir solliciter abusivement la comparaison médicale, Nous procéderons à ce que l'on appelle couramment une nosologie c'est-à-dire une classification (216) et une définition des affections. À cet égard, nous distinguerons les déséquilibres structurels, résultant d'une défaillance intrinsèque au système, des crises «provoquées».

### A. – *Les déséquilibres structurels*

Revenons, brièvement, sur quelques problèmes connus et choisis. On le sait le système institutionnel communautaire se fonde sur une dissociation constante entre l'organe et la fonction. La mécanique a été conçue de manière à ce qu'aucun organe n'ait l'apanage d'une fonction exclusive et qu'aucune fonction ne puisse être assumée par un seul organe (217). Pour accomplir les missions qui leur ont été confiées, les institutions doivent collaborer fonctionnellement et interagir selon un ordonnancement dont l'extrême sophistication a sans doute créé les conditions propices à la survenance de graves dysfonctionnements.

La Commission est au cœur d'un paradoxe. Elle est la principale initiatrice de ce projet mobilisateur et redynamisant que fut le marché intérieur. Elle a également piloté avec autorité et sûreté l'adoption de l'Euro par un nombre important d'États membres. Pourtant, cette institution polyvalente dont le volontarisme explique dans une large mesure les principaux succès de la construction communautaire est régulièrement ébranlée. Elle se confond, à ce point,

---

(216) La classification proprement dite relève plutôt de la nosographie, laquelle est comprise dans la nosologie.

(217) D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF, 3<sup>ème</sup> ed., 2001.

dans l'esprit commun avec l'essence même du projet communautaire que les crises qui affectent celui-ci finissent souvent par être interprétées comme une crise de la Commission elle-même (218).

Il serait imprudent de prétendre établir une liste exhaustive des causes expliquant que cet «entrepreneur politique» n'ait finalement jamais réussi à atteindre une forme de sérénité. Constamment soumises à des contraintes endogènes et exogènes, la Commission se débat dans des difficultés entravant sa capacité à assumer les fonctions qui lui sont dévolues par les traités. On peut évoquer ici les dérives administratives qui, ces dernières années, ont entaché son fonctionnement. Sans doute, ces turbulences tiennent-elles au fait que la Commission a longtemps, et sûrement avec bonheur, survalorisé l'action politique sur des exigences d'ordre managérial perçues à la fois comme secondaires et de nature à la détourner de son rôle premier (219). Une tendance qu'a probablement accentuée une composition multinationale propice à un entrechoquement de cultures administratives affaiblissant parfois son efficacité. Le paritarisme associant étroitement les syndicats à la gestion de l'institution a, selon toute vraisemblance, amoindri son adaptabilité (220). L'échec de la Commission «Santer» ou l'affaire *Eurostat* résume cruellement la situation d'une institution minée par des luttes intestines, affaiblies par de graves accusations de fraude imputées au manque de clairvoyance de certains membres du collège et se montrant incapable de juguler les effets dévastateurs de l'épidémie d'ESB. Le Comité des sages, constitué à la demande du Parlement, pour établir les responsabilités dans le désastre que fût la gestion de la crise de la vache folle, a dénoncé sans s'encombrer de précautions oratoires particulières, la «*perte de contrôle politique sur l'administration placée sous son autorité*». Il est vrai que cette évolution résulte de l'indigence des moyens humains et matériels dont la Commission aurait besoin pour accomplir les tâches, toujours plus nombreuses, mises à sa charge par les Etats membres. Aussi, a-t-elle dû se résoudre à externaliser une partie de ses fonctions, au coup par coup c'est-à-dire sans jamais avoir défini de politique précise

---

(218) R. DEHOUSSE, *La fin de l'Europe*, Paris, Flammarion, 2005, p. 48.

(219) H. KASSIM, «Mission impossible : but mission accomplished : the Kinnock reforms and the European Commission», in M. BAUER (dir.) *Reforming the European Commission*, London, Routledge, 2008, pp. 26 et s.

(220) A. STEVENS et H. STEVENS, *Brussel's bureaucrats? The administration of the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2001, p. 56.

concernant les critères à appliquer ou les instruments juridiques à utiliser. Cette dispersion, justifiée par le souci de rester concentré sur le cœur de ses compétences, a été si peu maîtrisée qu'elle a érodé la cohérence de son action. Par ailleurs, on observe que la collégialité présidant, en principe, à la prise de décision n'a cessé de s'émousser. Rétifs à l'autorité de présidents parfois translucides, les commissaires déployant des stratégies individuelles, censées préparer un retour sur la scène nationale, ont contribué à fragmenter la Commission en une addition de « fiefs » et « baronnies » défendant bec et ongles leur autonomie.

La Commission n'occupe plus la place centrale qui était traditionnellement la sienne dans le processus de décision. Dans un système où la décision procède fréquemment d'un vote occasionnel sur un « compromis de la présidence », son pouvoir de proposition n'est bien souvent que purement nominal (221). Elle s'astreint, avec lucidité, à de longs cycles de négociations préparatoires avec le Conseil et chacun des Etats. Plus encore, elle s'autolimité dans l'exercice des pouvoirs d'empêchement que lui confère l'article 250, paragraphe 1, TCE, de crainte notamment d'apparaître, en bloquant la décision (majoritaire) du Conseil, comme responsable des carences de celui-ci. Ce sentiment de « déclasserement » est accentué par le fait que le monopole dont jouissait la Commission en matière de proposition prend, en outre, l'eau de toutes parts. Elle doit, en effet, compter avec la reconnaissance au profit du Parlement d'un droit d'initiative indirect (222). Plus largement, on assiste, sous l'effet de l'extension de la codécision, à un décentrement de la procédure législative. La Commission est souvent repoussée aux marges par un Parlement et un Conseil convaincus des mérites d'un dialogue direct. Il lui est, enfin, difficile de ne pas tenir compte politiquement des demandes expresses qui lui sont adressées par les institutions mais aussi par les Etats membres et les opérateurs économiques au point que le

---

(221) M. PETITE, « Avis de temps calme sur l'article 189 A, paragraphe 1 : point d'équilibre entre le droit d'initiative de la Commission et le pouvoir décisionnel de la Commission », *RMUE*, 1998, p. 197.

(222) La Commission est, par ailleurs, concurrencée dans un certain nombre d'hypothèses. Dans le cadre de l'UEM, le pouvoir d'initiative appartient à la BCE (articles 107, paragraphe 5, et 111 CE). La Commission n'est réintroduite dans le jeu institutionnel que par le biais de l'article 115 CE. En vertu de cette disposition, elle peut être saisie par le Conseil ou un Etat membre d'une demande tendant à ce qu'elle formule une recommandation ou une proposition. Elle doit alors présenter ses conclusions au Conseil sans délai. Enfin dans le cadre des deuxième et troisième piliers, la Commission peut, au mieux, partager son pouvoir avec les Etats membres.

nombre de propositions émanant effectivement de ses services est aujourd'hui très marginal.

La Commission n'est pas la seule institution à devoir se débattre dans des difficultés de fonctionnement récurrentes procédant de déséquilibres structurels. C'est ainsi que le Conseil apparaît comme une instance fragilisée par l'intermittence que lui impose le système de rotations semestrielles. Cette noria condamne le Conseil à n'être jamais qu'un organe désincarné et sans visage. Imprimant à la vie de l'institution un mouvement de roulis permanent, ce système affecte l'efficacité d'une présidence pourtant attributaire d'une pluralité de missions essentielles. Le volontarisme flamboyant de certaines présidences ne suffit, du reste, pas à compenser fondamentalement les limites inhérentes à l'option retenue par les rédacteurs du traité. Par ailleurs, le processus de décision constitue encore une lourde machinerie dont la mise en œuvre est rien moins qu'évidente. Si l'unanimité ne concerne désormais qu'un nombre limité de questions, elle n'en est pas maintenue pour les décisions les plus importantes. Le Conseil doit alors se contenter le plus souvent de définir, au terme de négociation nécessairement délicate, une position traduisant l'accord minimal entre les parties concernées. La segmentation du Conseil en formations spécialisées se solde quant à elle par un éparpillement des initiatives et une déperdition d'énergie préjudiciable à la cohérence politique de son action. Cette dérive est elle-même aggravée par le fait que le Conseil «Affaires générales» accaparé par la conduite de la PESC et débordé par le Conseil «Ecofin» ne parvient plus à assumer sa fonction de coordination, au risque d'une production normative débridée, et moins encore son magistère d'arbitrage. Celui-ci relève aujourd'hui de l'omnipotent Conseil européen devenu «*l'organe suprême*» de l'Union (223), «chapeautant» l'ensemble de l'édifice institutionnel. Sans qu'il soit utile de revenir ici sur le détail de ses compétences, on se contentera de rappeler qu'il exerce une influence réduisant drastiquement le pouvoir d'initiative des Etats et surtout de la Commission. En trente ans, le Conseil européen s'est affirmé comme une instance d'impulsion politique, rôle tardivement consacré par le traité, doué d'un droit d'évocation dont il use d'autant

---

(223) F. PICOD, «Le rôle du Conseil européen dans le processus de décision», *RDP*, 2002, n° 4, p. 1187.



plus aisément que le Conseil est lui-même empêtré dans les difficultés liées à la dispersion de son action. Il est également devenu l'instance d'arbitrage vers laquelle convergent les conflits qui n'ont pu être réglés à un niveau inférieur.

### B. – *Les crises provoquées*

Nous évoquions, en introduction à cette contribution, le fait que l'environnement est l'un des éléments (en plus du malade, de la maladie, du médecin et du devenir) dont la mise en relation permet de considérer qu'une crise est constituée. Or, il se peut que l'environnement dans lequel la crise s'enracine soit au pouvoir de l'un des acteurs considérés. Appréhendée dans une perspective institutionnelle, la crise est alors un instrument de pression mis en œuvre, selon les circonstances, par les Etats membres ou les institutions au service d'un objectif politique propre. On assiste dans ce cas à une «prise en otage institutionnelle».

C'est ainsi, par exemple, que le Parlement européen a mené une véritable guérilla budgétaire. On le sait, l'Assemblée, statuant à la majorité de ses membres et des deux tiers des suffrages exprimés, peut, pour des motifs importants, rejeter globalement le budget. Dans cette hypothèse, la procédure doit recommencer sur la base d'un nouveau projet et, tant que celui-ci n'est pas adopté, la Communauté fonctionne avec des crédits mensuels calculés sur la base d'un douzième du budget précédent (régime des «douzièmes provisoires»). Le Parlement a recouru à deux reprises, en 1979 et en 1988, à une arme dont les effets déstabilisants sur l'équilibre institutionnel sont sans rapport avec les maigres bénéfices politiques qu'il peut espérer en tirer.

Les Etats membres ne sont pas en reste. On pense ici immanquablement à la crise de la chaise vide. On se souvient que l'extension de la majorité qualifiée a justifié le déclenchement de l'une des crises les plus aiguës qu'ait connu la Communauté européenne. Prétendant que le passage, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1966, à la majorité qualifiée dans le domaine de la PAC porterait atteinte à ses intérêts nationaux essentiels, la France a choisi de ne plus participer aux travaux du Conseil jusqu'à ce qu'il soit satisfait à ses exigences. Cette crise archétypale démontre qu'un Etat politiquement déterminé peut parvenir non seulement à bloquer le fonctionnement normal des institutions mais obtenir de ses partenaires qu'ils valident

une option visant ouvertement à saper l'une des bases même de la logique intégrationniste. La stratégie atteste du fait qu'il n'était pas toujours politiquement utile, ni même aisément justifiable d'un point de vue juridique, de monter aux extrêmes en exerçant un improbable droit de retrait (224). La France a ainsi démontré que l'on peut obtenir les avantages d'un retrait «*sans en subir les inconvénients – dont le principal est, bien entendu, l'isolement – en s'en tenant à geste très simple : cesser, en fait, d'occuper son siège pendant une période plus ou moins longue, quitte à y revenir dans la suite...*» (225). Agitant le spectre d'un désengagement plus complet, elle a arraché sans mal et ce en quelques mois le très rentable compromis de Luxembourg (*infra*).

On observe que d'autres gouvernements n'ont pas hésité à user plus ou moins explicitement de la menace d'un retrait unilatéral s'il n'était réservé une suite favorable à leur demande de renégociation du traité ou d'aménagement de dispositifs préexistant à leur adhésion. C'est ainsi que le gouvernement travailliste entendant simultanément ressouder les rangs du parti, obtenir une modification de la PAC, une garantie de la souveraineté du Parlement dans la conduite de la politique économique et sociale, la récupération d'une partie de sa contribution au budget européen ou encore le rejet de tout projet d'union économique et monétaire, s'est attaché à crédibiliser un la possibilité d'un retrait britannique (226). Soubresauts polonais ou les foucades du chef de l'Etat tchèque rappellent que l'Union peut être maintenue sous pression par des Etats soucieux de préserver leurs intérêts nationaux en s'affranchissant si nécessaire des disciplines communes.

## II. – LA THÉRAPEUTIQUE

### DES CRISES INSTITUTIONNELLES

Les vertus curatives d'un traitement dépendent généralement de la qualité du diagnostic posé par le médecin et de la capacité de

---

(224) Sur ce point, notre «Commentaire de l'article I-60», in L. BURGORGUE-LARSEN, A. LEVADE et F. PICOD (dir.), *Traité établissant une constitution pour l'Europe, commentaire article par article; Parties I et VI*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 735-750.

(225) F. DEHOUSSE, «Réflexion sur le droit de retrait et sur la politique de la "chaise vide" en droit des gens contemporains», *RBDI*, 1968, T. 1, p. 134.

(226) F. DE LA SERRE, *La Grande Bretagne et la Communauté européenne*, Paris, PUF, 1987, p. 82.

celui-ci à choisir un protocole adapté (227). Aussi, selon les hypothèses, les crises se résoudre-elles soit à la faveur d'une évolution du système institutionnel, soit, ce qui est plus paradoxal par une subversion de celui-ci.

### A. – *L'évolution du système institutionnel*

Le dénouement d'une crise institutionnelle procédera, selon les cas, d'une mutation résultant de l'action des institutions elles-mêmes ou d'une révision pure et simple des traités.

#### 1. *La capacité d'ajustement du système institutionnel*

##### a) *La juridictionnalisation des crises*

La Cour de justice assume, selon la formule de Pierre Pescatore, une fonction «*directement démocratique*» (228). Son intervention permet d'encadrer l'action des institutions en charge du pouvoir de décision et, ce faisant, de sauvegarder, contre les comportements déviants des institutions, des États membres voire des opérateurs privés, les principes d'une Union de droit dont elle a, il est vrai, contribué à définir la substance.

En tant que «tiers réflexif», le juge contribue clairement à ce que le libre exercice par le pouvoir politique de ses prérogatives soit fortement contrebalancé par la perspective d'une censure juridictionnelle toujours possible en cas d'illégalité. Cet horizon hypothétique mais vraisemblable permet à la Cour de maintenir d'une main ferme l'ordre juridique communautaire sur les chemins de la légalité. Au besoin, le juge énonce les principes propres à créer les conditions

---

(227) On ne doit pas omettre de compter parfois avec la mauvaise foi ou l'incompétence du médecin. Dans *Le médecin malgré lui*, Molière fait dire à Sganarelle que «[...] c'est toujours la faute de celui qui meurt. Enfin le bon de cette profession est qu'il y a parmi les morts une honnêteté, une discrétion la plus grande du monde; et jamais on n'en voit se plaindre du médecin qui l'a tué» (Sganarelle, acte III, scène I). Sganarelle d'ajouter, «Or ces vapeurs, dont je vous parle, venant à passer du côté gauche, où est le foie, au côté droit, où est le cœur, il se trouve que le poumon que nous appelons en latin *armyan*, ayant communication avec le cerveau, que nous nommons en grec *nasmus*, par le moyen de la veine cave, que nous appelons en hébreu *cubile*, rencontre, en son chemin, lesdites vapeurs qui remplissent les ventricules de l'omoplate; et parce que lesdites vapeurs... comprenez bien ce raisonnement je vous prie: et parce que lesdites vapeurs ont une certaine malignité (...) qui est causée (...) par l'âcreté des humeurs, engendrées dans la concavité du diaphragme, il arrive que ces vapeurs... *Ossabandus*, *nequeys*, *nequer*, *potarinum*, *quipsa milus*. Voilà justement, ce qui fait que votre fille est muette».

(228) P. PESCATORE, «La légitimité du juge en régime démocratique», *Commentaire*, n° 90, 2000, pp. 339-349.

d'une stabilité du système. La Cour a mis, par exemple, en lumière «la règle imposant aux Etats membres et aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale qui inspire notamment l'article 5 du traité CEE [devenu article 10 CE]» (229). On peut s'étonner du renvoi à cette disposition dans la mesure où elle semble mettre à la charge des seuls Etats membres une obligation «verticale» de coopération loyale (230). La Cour dissipera cette équivoque en considérant que prévalent, dans le cadre du dialogue interinstitutionnel, «les mêmes devoirs réciproques de coopération loyale (...) [que ceux qui] régissent les relations entre les Etats membres et les institutions communautaires» (231). Autrement dit, cette obligation s'applique également aux rapports entre institutions et autorise, sous réserve de ne pas rompre l'équilibre institutionnel, la mise en place de «procédures permettant d'assurer le bon déroulement du processus décisionnel» (232), tels que les accords interinstitutionnels (233).

En consacrant le principe d'équilibre institutionnel, la Cour a également conféré à ce qui n'était originairement qu'un objectif politique, la qualité d'un principe juridique structurant. Sensibles aux aspirations du Parlement européen, la Cour a évoqué, dès 1958, la notion d'équilibre des pouvoirs comme «caractéristique de la structure institutionnelle de la Communauté» (234). Elle jugera, quelques années plus tard, que le droit pour le Parlement d'être consulté représente un «élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité» (235).

Du reste, la légitimité politique et juridique du système dans son ensemble est subordonnée pour une part importante à l'existence de mécanismes judiciaires d'ajustement propres à aménager une coïncidence salutaire entre l'action et le contrôle. Tout conflit institu-

---

(229) CJCE, 10 février 1983, *Luxembourg c. Parlement européen*, aff. 230/81, *Rec.*, p. 255.

(230) V. CONSTANTINESCO, «Les institutions communautaires. Présentation générale», *J.-Cl. Europe*, fasc. 200, 1989, par. 114.

(231) CJCE, 27 septembre 1988, *Grèce c. Conseil*, aff. 204/86, *Rec.*, p. 5323.

(232) J.-P. JACQUÉ, «Cours général de droit communautaire», *RCADÉ*, European University Institute, Florence, 1990, vol. 1, p. 297.

(233) L'article I-19, paragraphe 2, TECE donnait, pour la première fois, un fondement textuel propre au devoir de coopération incombant aux institutions dans leurs rapports réciproques; C. DELCOURT, «Le principe de coopération loyale entre les institutions dans le traité établissant une constitution pour l'Europe», in *Le droit communautaire en principe(s), Liber amicorum, Jean Raux*, Rennes, éd. Apogée, 2006, p. 459.

(234) CJCE, 13 juin 1958, *Méroni*, aff. 9/56, *Rec.*, p. 9.

(235) CJCE, 29 octobre 1980, *Roquette frères*, aff. 138/79, *Rec.*, p. 3333.

tionnel est intrinsèquement de nature à conduire à une crise. Aussi, le juge, censeur des comportements illégaux, est-il appelé à vider définitivement de leur charge délétère des différends qui, s'ils n'étaient circonvenus, pourraient ébranler l'édifice institutionnel. Saisie de divers recours, la Cour a régulièrement l'occasion de se prononcer sur des affaires, parfois extrêmement délicates tant sur un plan juridique que politique, dont la solution informe durablement le fonctionnement de l'ordonnement institutionnel. Par exemple, la complexité de l'action européenne dans certains domaines, tels que la prévention ou la lutte contre le terrorisme, accroît les risques de conflits entre des bases juridiques relevant non plus seulement du premier pilier mais aussi du troisième (236). Dans l'affaire *PNR*, le Conseil, pressentant que les difficultés qu'il aurait à réunir, en son sein, l'unanimité requise hypothéqueraient les chances de conclure un accord avec les Etats-Unis, s'est efforcé de contourner l'obstacle en se fondant sans succès sur l'article 95 CE (237). Dans l'affaire dite du «*pacte de stabilité*», la Commission a introduit, avec moins de bonheur, un recours en annulation à l'encontre du Conseil pour n'avoir pas, faute de la majorité qualifiée requise, ouvert une procédure mettant en demeure la France et l'Allemagne de rétablir l'équilibre de leurs finances publiques (238). Ce faisant, elle s'est laissée guidée par la volonté de sauvegarder la crédibilité du cadre institutionnel et la réalité du pacte, sans jamais perdre de vue les exigences du droit. En outre, elle espérait que la décision du juge lui offrirait un titre juridique propre à conforter sa position politique.

Au titre de sa fonction de «*représentation de mémoire*» (239), la Cour doit garantir, fut-ce en s'opposant à des pouvoirs eux-mêmes démocratiquement légitimés, la prise en considération des sources matérielles de l'ordre juridique communautaire, ces valeurs sociales essentielles qui constituent le substrat philosophique et politique du système. Ce n'est qu'à cette condition que la justice parvient, en

---

(236) H. LABAYLE, «*Architecte ou spectatrice? La Cour de justice de l'Union dans l'espace de liberté, sécurité et justice*», *RTDE*, 2006, pp. 17 et s.

(237) CJCE, 30 mai 2006, *Parlement européen c. Conseil et Commission*, aff. jtes C-317/04 et C-318/04.

(238) CJCE, 13 juillet 2004, *Commission c. Conseil*, aff. C-27/04, *Rec.*, p. I-6649; J. BOURRI-NET, «*Reconnaissance et méconnaissance d'un principe : la nécessaire réforme du pacte de stabilité et de croissance*», *RAE*, 2005, n° 1, p. 97.

(239) P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique, impartialité, réflexivité, proximité*, op. cit., p. 224. Cet auteur parle également, à propos, du juge d'institution contre-majoritaire.

principe de manière ultime, à imposer le triomphe de la règle de droit. Le juge doit donc être en mesure d'identifier ce patrimoine de valeurs permanent et unanimement partagé à la fois par les majorités et les minorités alternant au gré des vicissitudes de la vie politique. «*Tiers actif producteur de sens*» (240), il entretient la vigueur de principes sans lesquels la démocratie ne serait qu'une réalité inerte. C'est ainsi que la Cour a jugé, dans la célèbre affaire *Kadi* (241), que le contrôle de la validité de tout acte communautaire au regard des droits fondamentaux doit être considéré comme l'expression d'une garantie constitutionnelle découlant du traité en tant que système juridique autonome et à laquelle un accord international ne saurait porter atteinte. Les obligations résultant d'un accord international, ne peuvent en aucune circonstance affecter les «*principes constitutionnels du traité CE, au nombre desquels figure le principe selon lequel tous les actes communautaires doivent respecter les droits fondamentaux*». Nul ne peut, à ce titre, s'affranchir du respect des droits de l'homme dont on sait qu'il constitue une condition essentielle de la légalité des actes communautaires même lorsqu'ils sont adoptés aux fins d'exécuter des résolutions du Conseil de sécurité.

Le juge communautaire est garant de la résistance du système aux effets d'une inconstance très peu conciliables avec les impératifs de la primauté, en toutes circonstances, d'une règle de droit stable et sécurisante

#### b) *La démarche auto-réformatrice*

Revenons un instant au cas de la Commission. On ne peut qu'être frappé par la constance avec laquelle, cette institution a conduit depuis l'origine une réflexion sur les réformes à apporter à son propre fonctionnement (242). Il est au moins aussi remarquable de constater sa capacité à mener, contre toute attente, une mutation en profondeur. Désireuse de mettre un terme au relâchement qui

---

(240) *Ibid.*

(241) CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi c. Conseil et Commission*, aff. C-402/05 P; voir H. LABAYLE et R. MEHDI, «Le contrôle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme : les «blacks lists» de l'Union dans le prétoire de la Cour de justice», *RTDE*, 2009, n° 4.

(242) Pour une étude exhaustive, M. BAUER, «Organizational change, management reform and EU policy-making», M. BAUER (dir.), *Reforming the European Commission*, *op. cit.*, pp. 5-6. Cet auteur établit une liste très complète des différentes initiatives prises, dès 1959, au sein même de la Commission en vue de conduire le changement.

caractérisa la fin des années quatre-vingt-dix, la Commission a adopté, par exemple, un code de conduite annexé à son règlement intérieur (243). Présenté comme une «*initiative concrète et significative*», ce texte rappelle la teneur des principes généraux de bonne administration, définit les lignes directrices pour une bonne conduite administrative (objectivité, impartialité et indépendance) et précisé les droits de l'ensemble des parties concernées. Il est obligatoire pour les services de la Commission et, ce qui devrait en renforcer l'autorité, a fait l'objet d'une approbation par le Parlement (244). Ce succès tient à l'étroite association de la technocratie, par la volonté de Neil Kinnock encouragé en cela par les Etats membres, à la définition des mesures à prendre et à leur mise en œuvre.

c) *La transaction institutionnelle*

Le recours par les institutions aux accords interinstitutionnels s'inscrit dans une logique que l'on pourrait qualifier de transactionnelle en ce qu'elle vise, par le déploiement d'une démarche coopérative, à juguler en amont les sources de tensions. C'est ainsi, par exemple, que dans le cadre de l'initiative «*mieux légiférer*», les institutions ont arrêté, par accord, les modalités de leur collaboration en vue d'assurer l'amélioration des normes et de leur qualité tout au long du processus législatif (245).

De même, les perspectives budgétaires pour 2007-2013 ont été actées, le 17 mai 2006, au terme de négociations très disputées, par un accord, le quatrième du genre, prévoyant, pour les dépenses de l'Union, jusqu'à 864, 3 milliards d'euros pour la période couverte. Il définit, par un chiffrage précis, les modalités d'application du cadre financier ainsi que le cadre pluriannuel des dépenses, par rubrique. L'accord ne se contente cependant pas de formuler des engagements quantitatifs. Il vise à améliorer la collaboration interinstitutionnelle au cours de la procédure budgétaire et à assurer une bonne gestion financière des fonds de l'Union. Cet accord

---

(243) Règlement intérieur de la Commission, C[2000] 3614, *JO*, n° L 308 du 8 décembre 2000, p. 26.

(244) Résolution du PE du 6 septembre 2002 sur le rapport annuel 2001 du médiateur européen C 5-0296/2002, *JO*, n° C 273 du 26 septembre 2002.

(245) Accord interinstitutionnel, «*Mieux légiférer*» (2003/C 321/01), *JO*, n° C 321 du 31 décembre 2003, p. 1.

marque un net renforcement du rôle du Parlement dans le processus conduisant à l'ébauche des perspectives financières de l'Union. En effet, pour la première fois, l'Assemblée est parvenue à adopter une position de négociation avant qu'interviennent les conclusions du Conseil. En ce sens, et passant outre les réserves du Conseil, le Parlement a insisté pour que les éléments qualitatifs soient négociés afin d'améliorer la qualité de mise en œuvre du budget de l'Union. Il s'est également opposé à l'approche du Conseil sur les plafonds et les pourcentages et a défendu une approche fondée sur les programmes. En liant les deux autorités budgétaires (le Conseil et le Parlement), l'adoption des perspectives financières, en général après d'âpres discussions, est devenue, au fil du temps, «*le moment budgétaire le plus important dans la vie communautaire, supplantant même le vote du budget*» (246).

S'agissant, enfin, de la comitologie, on sait que le Parlement a très tôt exprimé ses réserves à l'égard de procédures circonvenant son pouvoir de contrôle sur la Commission. L'Assemblée a cristallisé sa défiance par l'introduction, infructueuse, d'un recours en annulation à l'encontre de la décision «comitologie» de 1987 (247). La décision de 1999 (248) précisée par un accord conclu entre le Parlement et la Commission, en février 2000 (249), consacre le rôle du Parlement qui sera désormais destinataire de l'essentiel des documents relatifs au fonctionnement des comités et se voit reconnaître le droit de réclamer par une résolution que des mesures d'exécution susceptibles d'empiéter sur ses prérogatives, dans le cadre de la codécision, soient réexaminées ou transformées en propositions législatives.

d) *Les changements de paradigme : impartialité et proximité*

L'Union européenne recourt, par novation organique, à des instruments se rattachant à aux impératifs d'une légitimité d'impartialité (250). Cette évolution témoigne de la volonté de se doter d'institutions ou d'organes incarnant une forme de «*généralité négative*» et capables de prendre leur distance avec des intérêts caté-

---

(246) C. BLUMANN, L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Litec, 2007.

(247) CJCE, 27 septembre 1988, *Parlement c. Conseil*, aff. 302/87, *Rec.*, p. 5615.

(248) Décision 1999/468 du 18 juin 1999, *JO*, n° L 184 du 17 juillet 1999, modifiée par une décision 2006/512 du 23 juillet 2006, *JO*, n° L 200 du 22 juillet 2006.

(249) *JO*, n° L 256 du 10 octobre 2000.

(250) Selon l'excellente formule de P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique, impartialité, réflexivité, proximité*, *op. cit.*



goriels. La création de ces instances non majoritaires viserait à assurer une démocratisation bien comprise par un endiguement de logiques politiques contingentes et des variations électorales.

Dans la droite ligne des enseignements de l'ordo-libéralisme (251), c'est, par exemple, la mission dont a été clairement chargée la Banque centrale européenne. En confiant à une institution indépendante le soin de lutter contre l'inflation, les constituants ont choisi d'assurer, sur le long terme, les conditions d'un ordre juste et durablement protecteur.

C'est à la lumière de cette exigence que l'on peut également comprendre le développement soutenu des agences européennes (252). Au-delà de leur hétérogénéité (253), ces agences renforceraient, aux yeux de citoyens trop souvent désabusés, la visibilité d'une Europe «concrète». Cette conviction a probablement été confortée par la survenance de crises sanitaires et écologiques qui ont souligné divers dysfonctionnements : une hétérogénéité réglementaire inconciliable avec l'exigence d'application uniforme du droit communautaire ; des capacités insuffisantes d'inspection et de contrôle de l'application du droit communautaire ; un manque chronique de confiance entre États membres ; une gestion hasardeuse des risques ; un déficit d'expertise technique. Pour la Commission, elles constitueraient le vecteur d'une gouvernance renouvelée reposant sur une logique régulatoire. On le sait, dans un cadre de régulation, l'autorité publique s'en tient à la définition des règles du jeu et à la vérification de leur respect. Il appartient alors aux acteurs du secteur considéré, institués en co-décideurs vertueux, d'harmoniser leurs actions. Aussi, la Commission estime-elle que la création de telles agences lui permettraient de se recentrer sur ses missions essentielles de conception, d'initiative politique, et de contrôle du respect du droit communautaire (254). Elle y voit également une manière de capitaliser les compétences existant

---

(251) T. GEORGIOPOULOS, «Sur le concept de "constitution économique de l'Europe"», in O. DEBARGE, T. GEORGIOPOULOS et O. RABAËY (dir.), *La constitution économique de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 3.

(252) Sur ce point, notre contribution, «Les aspects institutionnels de constitution économique européenne», in O. DEBARGE, T. GEORGIOPOULOS et O. RABAËY (dir.), *La constitution économique de l'Union européenne*, op. cit., pp. 52 et s.

(253) F. COMTE, «Agences européennes : relance d'une réflexion interinstitutionnelle européenne?», *RDUE*, 2008, p. 461. L'auteur procède à un très utile travail de recensement et de classement des nombreuses agences européennes.

(254) M. BLANQUET, «Les agences de l'Union et gouvernance européenne», in J.-F. COUZINET, *Les agences de l'Union européenne, recherche sur les organismes communautaires décentralisés*, Toulouse, Études de l'IREDE, Presses de l'Université de sciences sociales de Toulouse, 2002, p. 43.

dans un secteur de haute technicité et d'améliorer la visibilité pour les acteurs du secteur ou pour le grand public.

Dans une société se caractérisant à la fois par la complexité croissante des problématiques auxquelles elle doit faire face et par l'aspiration de chacun à participer à la prise des décisions engageant l'avenir de tous, les règles traditionnelles de gouvernement peuvent sembler quelque peu dépassées. En effet, après l'impartialité, il s'agit de tenir compte de la proximité comme nouvelle figure du bien en politique (255). À la différence de la première, cette forme émergente de légitimité s'incarne moins dans un dispositif institutionnel que dans l'énonciation standards de comportement mis à la charge des pouvoirs publics. Sans doute, peut-on déceler dans cette évolution l'une des causes du succès rencontré par le concept de gouvernance. Concept vaporeux, la gouvernance peut d'abord être appréhendée à l'aune de considérations gestionnaires. Elle est alors l'expression d'un «*effort de modernisation de l'action publique permettant d'en assurer l'efficacité*» (256). Il peut aussi être envisagé dans une perspective plus idéologique. Il devient alors l'instrument de limitation du rôle des pouvoirs, par un cantonnement de la fonction législative, au profit d'opérateurs privés mieux à même de conduire à son terme une libéralisation vécue comme hautement souhaitable et nécessairement bénéfique. La gouvernance peut enfin renvoyer à une entreprise de démocratisation «post-moderne» supposant une mobilisation de la société civile dans la conduite des affaires de la cité. Au risque d'être irrémédiablement disqualifiés, les pouvoirs publics doivent compter avec un phénomène «d'irruption des publics». Il leur faut donc veiller, en rupture avec l'ancien modèle hiérarchisé, à inclure l'ensemble des parties prenantes à des processus itératifs sophistiqués permettant à chacun d'exprimer, de manière publique et transparente, son point de vue sur les enjeux d'un exercice législatif. La légitimité d'un système se mesure désormais aussi à l'aptitude de ses institutions décisionnaires à prêter attention à la particularité des situations. La bonne mesure ne sera pas la plus aveuglement générale mais bien celle dont les destinataires auront la conviction qu'elle a été prise en pleine considération de leur singularité.

---

(255) P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 268.

(256) M. BLANQUET, «Le système communautaire à l'épreuve de la "gouvernance européenne" pour une "nouvelle gouvernance raisonnée"», *Mélanges en hommage à Guy Isaac, 50 ans de droit communautaire*, t. 1, Toulouse, PUSS, 2004, p. 239 et s., spéc. p. 241.

## 2. La révision du traité

La révision des traités peut constituer une modalité de déblocage et de relégitimation durable d'un système institutionnel en attente de réformes plus profondes que celles qu'autorisent les adaptations précédemment évoquées (257). L'exercice est toutefois hasardeux dans la mesure où sa réussite est soumise à divers aléas. Il faut tout d'abord garder à l'esprit la pesanteur d'une procédure combinant ordinairement une phase communautaire et une phase interétatique. La conjonction d'une logique globalement unanimitaire, donnant le primat aux gouvernements sur les institutions proprement communautaires, et de l'accroissement du nombre d'Etats membres entravent le cours des choses. Cette configuration prédispose les Etats à refuser les amendements trop ambitieux au profit d'avancées modestes mais scrupuleusement respectueuses de leur souveraineté. Par une défense sans concession de leurs intérêts, les Etats accentuent paradoxalement l'urgence de réformes que leur pusillanimité conduit à repousser de révision en révision.

Par ailleurs, le succès d'une révision est de plus en plus clairement subordonné à la décision ultime de peuples souverains peu enclins à donner leur onction aux accélérations de la construction communautaire. Outre une déconnexion frappante entre la perception des électeurs et les positions exprimées par leurs représentants, ce phénomène atteste du fait que les referenda s'enlisent généralement dans des débats où il devient parfois impossible de distinguer les enjeux européens des préoccupations étroitement nationales. Saisissant l'occasion qui leur est ainsi offerte, les citoyens mêlent en un seul acte leurs préventions à l'égard d'une Europe et d'un gouvernement qu'ils accusent confusément de ne pas répondre à leurs aspirations (258).

---

(257) C'est ainsi, par exemple, que l'Union étant privée de la «compétence de la compétence», elle ne peut déterminer par elle-même l'étendue de ses propres compétences. Seule une révision du traité permettrait de modifier la teneur et le périmètre de celles-ci. En ce sens, l'ordre juridique communautaire est bien un ordre institutionnel fondé sur le principe des compétences d'attribution (CJCE, avis 2/94). Autrement dit et comme le Conseil européen l'a souligné en 1992, le principe selon lequel la compétence nationale est la règle et la compétence communautaire l'exception, «a toujours été un élément fondamental du système juridique de la Communauté».

(258) L. DUBOIS, «Unification européenne et démocratie nationale : l'exemple français», in *La France, l'Europe et le Monde, Mélanges en l'honneur de Jean Charpentier*, Paris, Pedone, 2009, pp. 297 et s.

### B. – *La subversion du système institutionnel*

N'étant plus à un paradoxe près, le système institutionnel peut connaître des mutations lui permettant de surmonter des obstacles au prix, il est vrai, d'une véritable subversion des principes présidant théoriquement à son fonctionnement. On oscille, à ce titre, entre des stratégies d'évidement, la consécration de solutions en trompe-l'œil ou encore l'ouverture de la boîte de Pandore.

#### 1. *La tactique du Bernard l'Ermite*

Le Bernard l'Ermite est ce gastéropode qui décide d'investir, au besoin en la vidant de son habitant, la coquille convenant à son bon plaisir. Ce phénomène n'est pas sans évoquer les efforts que les Etats ou les institutions déploient pour, selon les cas, infiltrer un peu de méthode communautaire dans des domaines qui y échappent ou instiller une dose d'intergouvernementalisme dans des champs qui devraient en être exempts. Il n'est pas rare que les uns et les autres se convainquent de recourir à des solutions permettant d'élargir le périmètre de l'empire juridique communautaire quitte à en affaiblir la vigueur normative. On peut songer ici à l'aménagement, par le traité d'Amsterdam, de la procédure préjudicielle dans le cadre du troisième pilier dont on sait qu'elle cherchait simultanément à attribuer une compétence à la Cour tout en conditionnant l'intervention de celle-ci à une déclaration facultative d'acceptation de sa juridiction par les États membres.

Dans un tout autre registre, le développement de la méthode ouverte de coordination semble procéder de préoccupations similaires. Il est, en effet, difficile de trancher la question de savoir si la MOC est un moyen d'étendre la méthode communautaire à des questions qui y restaient soustraites ou d'un instrument de préservation par les États membres de leurs intérêts. Comme dans le cas précédent, on peut y voir un paradoxe, la MOC ayant pour conséquence, à la fois, une extension de l'espace normatif communautaire et un retrait du langage normatif (259).

Dans ces deux hypothèses, États et institutions scellent un marché ambigu, les uns ayant le sentiment d'avoir ouvert une brèche

---

(259) S. DE LA ROSA, *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 692 p.

dans le bloc des compétences retenues, les autres d'être parvenus à sauvegarder l'essentiel de leurs prérogatives souveraines.

### 2. *Le compromis, solution en trompe-l'œil*

Le compromis politique peut n'offrir qu'une solution à court terme devenant, à son tour, un facteur de pérennisation des tensions. C'est ainsi qu'en incitant les Etats membres à rechercher un accord unanime, chaque fois que la sauvegarde des intérêts vitaux de l'un d'entre eux le légitimerait, le compromis de Luxembourg a paralysé le système institutionnel communautaire de manière d'autant plus durable qu'il a été l'objet d'une interprétation complaisamment maximaliste. Invoqué sans retenue par nombre d'Etats membres, y compris pour le dénouement de dossiers secondaires, il a conduit à une raréfaction du vote au Conseil et à un affaiblissement très regrettable de la capacité de négociation et de proposition de la Commission.

### 3. *Les stratégies de rupture*

On doit, enfin, envisager l'hypothèse d'une crise paroxystique dont il ne serait possible de sortir qu'au prix du retrait de l'un des protagonistes. La consécration d'un droit de retrait par le traité de Lisbonne ouvre expressément une possibilité dont chacun espère qu'elle ne sera jamais mise en œuvre tant ses conséquences seraient, à tous égards, déstabilisatrices pour l'Union dans son ensemble. Que l'on songe au fait que le retrait de l'Union européenne emporterait automatiquement retrait de l'union économique et monétaire. Un Etat membre de la zone euro devrait donc parcourir en sens inverse le chemin qui l'avait conduit, souvent au prix de lourds sacrifices, à adopter la monnaie unique (260). Avec le recul qu'offrent cinquante années de construction communautaire, on constate que si aucun des gouvernements n'a pris le parti de rompre durablement et *a fortiori* de quitter les Communautés, c'est, comme le souligne Vlad Constantinesco, qu'il y a, pour chacun des Etats membres, plus d'avantages que d'inconvénients à demeurer en leur sein (261).

---

(260) B. FERRANDON, «L'Union économique et monétaire, une intégration économique et financière», in L. DUBOIS (dir.), *L'Union européenne*, Paris, la Documentation française, coll. «Les notices de la documentation française», 2004, p. 86.

(261) V. CONSTANTINESCO, «Les noms de l'Europe», in *Le droit des organisations internationales, Recueil d'études à la mémoire de Jacques Schwob*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 319.

En conclusion, la question des crises institutionnelles doit être abordée avec la prudence qui sied à toute réflexion sur le thème inépuisable de la réforme. À moins de l'envisager comme une vaste entreprise de déconstruction – reconstruction, celle-ci ne doit être initiée que dans le but de parfaire l'efficacité et la légitimité démocratique des mécanismes de décision au sein de l'Union. L'Europe doit apprendre à apprivoiser cette réalité selon laquelle elle vit dans un état de crise continue. Sans doute y puise-t-elle la ressource de continuer à avancer sur la voie de l'intégration.

## LA CRISE POLITIQUE

PAR

LOÏC AZOULAI

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS PARIS II  
COLLÈGE EUROPÉEN DE PARIS

La crise que connaît aujourd'hui l'Union européenne était prévisible. Née avec difficulté de la campagne de ratification du traité de Maastricht, l'Union s'est développée sur le fond d'une crise permanente de légitimité, et tout se passe comme si elle ne cessait depuis lors de chercher à y trouver remède. La crise actuelle est une conséquence des difficultés accumulées lors de la négociation et de la ratification du traité de Maastricht et des réformes des traités de révision postérieurs. Des contradictions enfouies resurgissent. Des échecs se répètent : ceux que tous les précédents projets de constitution européenne ont connus, du projet de Communauté européenne de défense aux projets Spinelli et Herman élaborés au sein du Parlement européen (262). Mais, ce qui est nouveau, c'est que ces difficultés éclatent aujourd'hui sous la poussée de forces populaires. A la différence des crises précédentes, celle-ci est le produit d'une révolte d'origine populaire qui révèle la précarité de l'édifice européen. Plus qu'un accident de parcours précédant une nouvelle relance, bien plus qu'une querelle intergouvernementale augurant de nouveaux compromis, cette crise est un révélateur des sentiments populaires vis-à-vis de la construction européenne. Elle marque un rejet du «système» incarné par l'Union.

Mais dès lors, politiquement désastreuse, elle devient juridiquement intéressante. Elle conduit à s'interroger sur la définition d'un nouveau droit de l'intégration. La crise exprime une défiance à l'égard des conceptions et des méthodes ayant présidé à la construc-

---

(262) J.-V. LOUIS, «Les projets de constitution dans l'histoire de la construction européenne», in P. MAGNETTE, *La constitution de l'Europe*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2<sup>ème</sup> éd., 2002.

tion communautaire et à son intégration juridique. Le surgissement des peuples, des passions et de la politique sur la scène européenne correspond à un rejet des élites, de la raison technique et bureaucratique, des principes qui ont gouverné l'Europe communautaire. Ce surgissement prédétermine le cours que devra suivre désormais la construction européenne.

La crise politique actuelle déborde la crise liée à la ratification des nouveaux traités, traité établissant une Constitution pour l'Europe et traité de Lisbonne. Ce qui est en cause, ce sont les principes mêmes de la construction européenne. Non pas l'une ou l'autre des politiques de l'Union. Le système lui-même est menacé malgré les fragiles retours de solidarité dont semblent faire preuve les nations européennes dans les circonstances exceptionnelles de la crise économique et financière actuelle. Encore ceux-ci sont-ils hésitants. Il n'y a plus d'entente générale et silencieuse sur le sens de l'intégration européenne, il n'y a plus de « consensus permissif » tel que celui qui avait permis aux Communautés de se développer avec le consentement tacite des opinions publiques. La « déconstitutionnalisation » opérée par le traité de Lisbonne suffira-t-elle à résorber la défiance, à stopper le lent processus de déconstruction qui a commencé il y a quinze ans ? L'Union européenne est-elle capable de traiter la crise de ses propres fondements ?

Pour traiter pareille crise, l'on peut imaginer d'apporter deux réponses opposées : l'une serait de revenir à l'état antérieur à l'adoption d'une constitution, l'autre, au contraire, d'approfondir la refondation constitutionnelle. Les partisans d'un retour à l'état préconstitutionnel considèrent qu'il faut consolider la construction fonctionnelle et abandonner toute idée de relance par les peuples, « dépolitiser » l'évolution de l'Union européenne et revenir à une stratégie de projets mesurés et concrets ; sa légitimité, l'Union la trouvera non dans un surcroît de participation, mais dans un renouveau des formes de délégation au bénéfice d'autorités compétentes, indépendantes et responsables. Au contraire, refonder l'Union signifie la doter d'un fondement réellement constitutionnel, accéder aux demandes d'auto-détermination des citoyens, favoriser une mobilisation active et massive des opinions publiques, organiser les conditions d'une véritable démocratie européenne.



Les contradictions qui opposent ces deux voies n'apparaissent clairement que si l'on remonte à leur source, c'est-à-dire à la succession d'évènements et d'interprétations qui les ont rendus possibles. C'est à cela que je voudrais consacrer les quelques réflexions qui suivent, en isolant trois moments dans l'histoire récente de l'Union européenne : l'assomption de l'Union par l'adoption d'une constitution européenne, le mouvement de contestation populaire de cette fausse constitution, le processus de dégradation de l'idée européenne amorcé par la signature du traité de Lisbonne. L'analyse de ces différents moments nous permettra de mieux envisager les voies de sortie de crise qui peuvent s'offrir à l'Union.

### I. – L'ASSOMPTION DE L'UNION EUROPÉENNE

Il y a deux manières d'envisager le traité établissant une Constitution pour l'Europe. Par certains côtés, il s'agit d'une réécriture du traité de Nice («Nice II»), par d'autres d'un nouveau traité de Rome («Rome III») (263). Le traité constitutionnel contient la réforme que le traité de Nice n'était pas parvenue à réaliser : une refonte du système institutionnel et des procédures de décision afin de les adapter à une Union élargie, un approfondissement du processus de démocratisation, une intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le traité constitutif, une légère réforme des procédures de révision consacrant l'intervention d'une convention délibérative. Il est probable que le langage et le mode constitutionnels ont facilité l'adoption par les gouvernements des Etats membres de réformes attendues, mais il est certain que celles-ci eussent été possibles sous la forme classique d'une simple révision des traités constitutifs. Rien, dans ce nouveau traité, n'altère l'équilibre fondamental sur lequel reposait l'Union européenne avant son adoption, celui d'une organisation gérant, «sur le mode fédéral», certaines des compétences qui lui sont attribuées (264).

---

(263) L'expression «Rome III» a été élaborée par Claude BLUMANN. Voir son étude générale : «Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Genèse, contenu, postérité», *J-Cl. Europe*, fasc. 120, juin 2008.

(264) L'expression se trouve à l'article 1<sup>er</sup> du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, établi par la Convention sur l'avenir de l'Europe. Elle sera remplacée par l'expression plus neutre «sur le mode communautaire» dans la version finale du traité.

Mais la simplification de la structure de l'Union et l'amélioration de son fonctionnement institutionnel n'épuisent pas le sens du traité constitutionnel. Ce traité n'est ni sur la forme ni au fond un simple traité d'amendement des traités constitutifs de l'Union européenne. Il s'agit d'une refondation : le traité signé à Rome le 24 octobre 2004 s'inscrit directement dans la lignée des traités du 25 mars 1957, véritables actes de fondation de l'Union. Certes, la Constitution européenne ne transfigure pas l'Union, elle n'a pas pour objet de transférer de nouvelles compétences à l'Union, elle n'est pas à l'origine d'un nouvel Etat fédéral affranchi de ses Etats sujets et fondateurs. Mais elle dote l'Union d'une forme et d'une identité. C'est là ce qui manquait le plus à l'Union. Disposant d'un ordre juridique centralisé et autonome, d'une autorité étendue et approfondie, l'Union était cependant privée de la reconnaissance expresse de sa personnalité juridique et de figures institutionnelles de reconnaissance. Affligée d'une structure complexe et opaque, son existence paraissait clandestine et précaire. L'Union, machine sans visage, échappait à l'emprise des individus et des populations sur lesquels elle ne cessait pourtant d'étendre son empire. Or, l'autorité véritable exige l'adhésion. Elle n'est ni violence ni persuasion mais reconnaissance de la supériorité. La forme, condition de la reconnaissance, est surtout condition d'une identification, d'une exposition et de la représentation d'une unité. Le traité constitutionnel voulait opérer cette reconnaissance et porter cette représentation.

Par quels moyens ? Non point par la création d'une entité nouvelle, super Union européenne réalisant l'utopie d'un Etat fédéral. La reconnaissance passe plutôt par une constitution, c'est-à-dire par la synthèse des données contradictoires sur lesquelles repose l'Union. A la question de Marcel Gauchet qui est de savoir s'il est possible de concevoir, en Europe, une union politique d'Etats-Nations où il reste des Etats-Nations (265), le traité constitutionnel choisit de donner une réponse paradoxale : celle d'un renforcement simultané des structures de l'Union et du statut des Etats dans l'Union. C'est en ce sens qu'il y a reconnaissance et *assomption* : une prise en charge, assumée, des capacités réelles, des acquis et des limites de l'Union. Mais la reconnaissance passe aussi par la consécration de nouvelles règles de participation et d'accès. Aux termes

---

(265) M. GAUCHET, «Le problème européen», in *La Condition politique*, Paris, Gallimard, 2005.

du traité constitutionnel, les citoyens européens peuvent trouver dans l'Union à la fois les conditions d'une participation plus démocratique, c'est-à-dire les moyens de consentir eux-mêmes aux normes auxquelles ils sont soumis, et les conditions d'une intégration sociale, c'est-à-dire les moyens juridiques d'accéder à un ensemble de biens collectifs marchands et non-marchands. Les garanties démocratiques donnent aux citoyens les moyens de peser sur l'action de l'Union, et par la garantie de droits économiques et sociaux ils peuvent recevoir les bénéfices de cette action. La société «*caractérisée par le pluralisme, la tolérance, la justice, la solidarité et la non-discrimination*» que le traité constitutionnel a pour projet de garantir vaut par la possibilité de créer une zone de «bien-être» et de «sécurité» matérielle et morale en Europe.

Que l'objet essentiel du traité constitutionnel soit de provoquer l'adhésion et la mobilisation des citoyens de l'Union ne signifie pas que tel soit son effet réel. Il y a lieu de bien distinguer les effets juridiques et interprétatifs d'un texte constitutionnel de ses effets symboliques et sociaux (266). Sur le plan symbolique et social, le traité constitutionnel n'a pas eu les effets escomptés. Les peuples européens ne se sont pas reconnus dans ce texte : ni dans ses symboles ni dans ses références.

## II. – LA CONTESTATION DE L'UNION EUROPÉENNE

Au lieu d'un grand «moment constitutionnel» faisant triompher une nouvelle unité européenne, le processus de ratification du traité a tourné en révolution démocratique, révélant les limites de la construction existante.

A quelles conditions peut-on parler de contestation populaire ? L'origine de la rébellion n'est sans doute pas sans importance (267). Disons qu'un rejet du texte par le Danemark seul, par le Royaume-Uni avec le Danemark, ou par la Pologne et la Hongrie n'eût certainement pas eu la même signification qu'un rejet tel que celui du peuple français votant, le 29 mai 2005, non à la ratification du

---

(266) D. GRIMM, «Integration by Constitution», *International Journal of Constitutional Law* 2005.

(267) Sur ce point, notamment, J.H.H. WEILER, «On the power of the World : Europe's constitutional iconography», *International Journal of Constitutional Law*, 2005.

traité constitutionnel à 54,7 % des suffrages exprimés avec une participation au scrutin de plus de 69 % des électeurs inscrits suivi d'un rejet du peuple néerlandais votant, deux jours plus tard, non à la ratification à 61,5 % des suffrages exprimés sur une participation de 63,3 % des électeurs inscrits. Ce rejet répété et massif est le fait de peuples d'Etats fondateurs et moteurs des Communautés européennes. D'autre part, cette rébellion est de nature bien différente de celle qui avait provoqué le rejet du traité de Nice par le peuple irlandais. En effet, en l'absence d'une mobilisation générale du peuple irlandais, les résultats reposaient alors sur le vote de 17 % des citoyens irlandais parmi ceux de ces citoyens qui étaient les plus hostiles à la construction européenne. Au contraire, il est avéré que, du moins dans le cas de la France, le non a été voté par une partie importante des classes moyennes, dont beaucoup avaient approuvé la ratification du traité de Maastricht (268).

A quoi tient pareil échec? Au fait, d'abord, que la forme d'unité proposée demeure une abstraction. Elle n'a pas de profond ancrage historique et social. En outre, il s'agit d'une forme de cohérence complexe : elle repose sur des équilibres paradoxaux et partiels, difficiles à exposer et à représenter : «l'union des Etats et des peuples», «l'économie sociale de marché», la «primauté du droit de l'Union» dans le respect des «identités constitutionnelles». Il est difficile de faire produire à ces représentation complexes un effet de ralliement. On ne conçoit pas aujourd'hui de Constitution européenne qui commencerait ainsi que la Constitution des Etats-Unis d'Amérique par les mots simples : «*Nous, Peuple des Etats-Unis [d'Europe], en vue de former une Union plus parfaite...*». L'union sans cesse plus étroite des peuples européens n'existe encore qu'à l'état politique. Elle n'a pas de réalité sociale. Le résultat de ce décalage pourrait être de réduire tout moment constitutionnel européen à un exercice dérisoire de «relations publiques» visant à légitimer une construction de nature essentiellement interétatique et élitiste (269).

La conception constitutionnelle se heurte de surcroît aux limites matérielles que connaît encore l'Union. Son contenu démocratique

---

(268) P. PERRINEAU, «Le referendum français du 29 mai 2005. L'irrésistible nationalisation d'un vote européen», in *Le vote européen 2004-2005. De l'élargissement au référendum français*, Paris, Presses de Sciences po, 2005.

(269) A. MORAVCSIK, «What can we learn from the Collapse of European Constitutional Project?», *Politische Vierteljahresschrift*, 2006, 47/2.

et social est sujet à caution. Un pouvoir d'initiative populaire n'existe pas réellement. Il est toujours subordonné au pouvoir de négociation des Etats et au pouvoir de décision des institutions européennes. Quant au pouvoir d'action sociale promis aux citoyens européens, il est limité par l'absence de compétence de l'Union en matière d'harmonisation sociale et par des différences irréductibles entre les modèles sociaux nationaux. Aujourd'hui, il n'y a de bases concrètes ni pour fonder un véritable pouvoir constituant européen ni pour créer un pouvoir européen de redistribution sociale.

L'Union européenne perd dès lors ce pouvoir de rassembler et de protéger les Européens que portait le projet communautaire. Elle est assimilée aux processus les plus désocialisants de la mondialisation : libéralisation économique, délocalisations, dégradation des conditions de vie, ouverture non contrôlée des frontières, standardisation culturelle. Il importe peu de savoir si la critique est juste. Telle est la réalité perçue et socialement ancrée, qui rend vaine toute démonstration contraire. La crise politique est aussi une crise de la perception.

Il est couramment admis que les attitudes des opinions publiques envers l'Union européenne ne sont pas structurées suivant le clivage classique droite-gauche qui détermine les attitudes des opinions publiques dans le cadre national. Indépendamment des facteurs tenant à chaque contexte national et à l'importance des votes de protestation contre les gouvernements en place, le clivage essentiel ne serait plus un clivage socio-économique de classe mais un clivage de nature socio-culturelle opposant les attitudes universalistes (les citoyens favorables à l'ouverture culturelle, à la mobilité sociale et à la libéralisation économique) à des attitudes anti-universalistes (les citoyens attachés aux traditions locales, aux références nationales et aux acquis sociaux). C'est pourquoi les enjeux européens créent inévitablement des tensions au sein de tous les partis politiques nationaux. Ce clivage recouvre en réalité une véritable fracture sociale entre les « gagnants » de l'intégration, qui bénéficient des avantages de l'ouverture des marchés et des sociétés européens, et les « perdants » qui supportent les coûts de l'intégration sans en percevoir de bénéfices immédiats et visibles. Il recèle aussi une opposition philosophique, où il y a, d'un côté, l'affirmation de la valeur intrinsèque de l'échange et les facilités offertes par un système général des échanges économiques, sociaux et culturels et, de l'autre,

l'affirmation de la valeur intransmissible de la communauté nationale, des systèmes locaux d'identité, de protection ou d'intégration sociale et le rejet de tout régime d'assimilation ou d'équivalence avec les systèmes étrangers, de toute idée de reconnaissance mutuelle.

Enfin, la contestation populaire est paradoxale : elle met en cause à la fois la délégation de pouvoir que des Etats désormais impuissants consentent à des institutions européennes éloignées et bureaucratiques, et la limitation de pouvoir qui empêchent celles-ci d'agir dans un sens plus conforme aux aspirations de participation démocratique et de solidarité sociale des citoyens européens. Par là, en fait, elle prend le contre-pied du partage historique sur lequel s'est édifié le système européen. Dans ce système, les Etats demeurent les cadres exclusifs de la délibération politique et de la redistribution sociale, les institutions européennes étant uniquement chargées de l'établissement d'un marché commun et du développement de politiques communes de régulation sociale.

Toutefois, il serait erroné de croire que cette contestation emporte une remise en cause radicale de l'intégration européenne. Toutes les enquêtes d'opinion montrent que les contestataires demeurent pour l'essentiel attachés au projet d'unification européenne. L'idée même d'intégration européenne n'est pas reniée ; seule l'orientation qu'elle a prise au cours des vingt dernières années (libéralisation économique et processus d'élargissement) et les conséquences qui s'ensuivent sur les populations européennes les plus fragiles sont dénoncées. Mais, peut-être par défaut d'analyse et sous la pression de l'enchaînement des événements, cette contestation a eu un effet inattendu : une conception véritablement opposée à celle de l'intégration est susceptible de surgir des termes du dernier traité européen, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

### III. – LA DÉGRADATION DE L'IDÉE EUROPÉENNE

Au cours des négociations qui se sont engagées peu de temps après les rejets du traité constitutionnel, alors que le processus de ratification se poursuivait dans certains Etats membres, il est apparu aux gouvernements européens que «le concept constitutionnel» devait être abandonné. Sous la présidence allemande du Conseil de l'Union, au cours du premier semestre 2007, le compromis s'est fixé sur l'idée

d'expulser du «traité constitutionnel» toutes les références constitutionnelles, en conservant la «substance» de la réforme institutionnelle qu'il contenait. Ainsi le traité de Lisbonne, faisant disparaître les termes constitutionnels et les symboles de l'unité européenne, reprend l'essentiel des innovations apportées par le traité constitutionnel : unification des structures de la Communauté européenne et de l'Union, personnalité juridique, clarification de la répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres, Président du Conseil européen, réduction du nombre de commissaires, modification des règles de vote au Conseil, renforcement de la PESC. Il s'agit là de préalables indispensables à un fonctionnement correct de l'Union européenne. Sans doute parvient-il à atteindre «*le meilleur compromis possible*» compte tenu du contexte de son élaboration (270). Cependant, il n'en comporte pas moins un prix élevé sur le plan idéal. Il reflète une série de petits renoncements qui expriment un désengagement fondamental vis-à-vis de l'idée d'intégration européenne.

Le premier renoncement porte sur la méthode d'élaboration du nouveau traité. Après l'échec du processus de ratification référendaire du traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas, la transparence et la délibération qui avaient présidé à l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux et du traité constitutionnel n'apparaissent plus que comme des faux-semblants, qui ont plongé les Européens dans le mensonge et l'illusion. Aussi assiste-t-on à un retour de la méthode des négociations diplomatiques et des compromis acquis dans l'urgence. La conférence intergouvernementale, ouverte le 23 juillet 2007 sur la base d'un mandat élaboré par la présidence allemande et approuvé par le Conseil européen le 23 juin 2007, fut étonnamment rapide (conclue le 19 octobre suivant) et entièrement secrète. Elle fut conduite pour l'essentiel sur la base de discussions bilatérales qui se sont tenues avant l'ouverture de la conférence entre la présidence allemande et chacun des gouvernements des Etats membres. Dans ces conditions inédites, il n'était même plus besoin de chercher à présenter la défense des intérêts nationaux comme une garantie du bien commun des Européens, il semblait normal de les assumer et de les défendre coûte que coûte

---

(270) En ce sens, J.P. JACQUÉ, «Du Traité constitutionnel au Traité de Lisbonne (Tableau d'une négociation)», *RDJ*, 2008, n° 3.

et jusqu'au bout. C'est ainsi que, par exemple, la France, invoquant les résultats du référendum, comme le Royaume-Uni, la République tchèque et la Pologne, invoquant des risques de rejet du nouveau traité par leurs opinions publiques, demandèrent et obtinrent des modifications substantielles du traité ou de leur statut dans l'Union (article sur les objectifs de l'Union faisant disparaître toute référence à la concurrence, déclaration relative au nombre d'avocats généraux à la Cour de justice, protocole sur la réforme de la majorité qualifiée au Conseil, protocole sur l'application de la charte des droits fondamentaux). Ce processus d'élaboration ne se contente pas de reléguer la méthode conventionnelle au rang d'artifice inutile; il conduit à l'adoption d'un texte conçu pour éviter tout débat sur les équilibres existants: un texte technique comportant une longue série d'amendements aux traités actuels. On prétend même que les chefs d'Etat et de gouvernement n'auraient pas pris connaissance de la version finale du traité avant de la signer. Au reste, les deux nouveaux traités (TUE et TFUE) issus de la réforme ne furent publiés sous forme consolidée qu'au *Journal officiel de l'Union européenne* daté du 9 mai 2008. On comprend que, conçu précisément pour éviter la consultation populaire et justifier une ratification parlementaire, il ait rencontré l'incompréhension générale du peuple irlandais, consulté le 12 juin 2008.

Les autres manifestations concrètes d'altération de l'idéal communautaire résultent de modifications apparemment marginales apportées au contenu du traité constitutionnel. L'Europe communautaire a consisté à représenter l'ensemble des Etats et des peuples qui la composent comme un «tout» unitaire et solidaire. De cette représentation découle son organisation institutionnelle. Celle-ci repose sur quelques principes essentiels: la technique du «transfert de droits souverains», la règle de la majorité au sein du Conseil, l'indépendance et les pouvoirs de la Commission, le développement des pouvoirs du Parlement européen, la compétence obligatoire de la Cour de justice, les principes d'autorité du droit produit par les institutions européennes. Or, il est frappant de constater que le traité de Lisbonne multiplie les signes de défiance à l'égard de certains de ces éléments fondamentaux.

Il y a dans ce traité, par rapport au traité constitutionnel, une surabondance de formules portant sur la limitation des compétences de l'Union. Quand le traité constitutionnel rappelait que, «*en vertu*



*du principe d'attribution, l'Union agit dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées»* (art. I-11), le nouveau traité insiste sur le fait que, en vertu de ce principe, *«l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribués»* (art. 5 TUE). Est-il alors encore besoin d'ajouter que «toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres» et que les projets de révision «peuvent tendre à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l'Union»? Et que dire du nouveau protocole sur l'exercice des compétences partagées, dont le contenu juridique paraît purement tautologique? Sans que le principe de l'attribution de compétences au profit de l'Union soit à proprement parler attaqué, de telles formules altèrent l'idée même d'un transfert inconditionnel et dynamique de compétences qui est à la base de l'édification des Communautés européennes. A cela s'ajoute que l'exercice des compétences de l'Union est placé sous contrôle national par le Protocole sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité. Applicable au cadre de la procédure législative ordinaire, ce nouveau contrôle met particulièrement en cause le pouvoir de décision du Parlement européen et le pouvoir d'initiative de la Commission. Au reste, il n'est pas douteux que la Commission est la principale victime de la réforme institutionnelle : sa composition sera réduite, sa responsabilité politique renforcée, ses pouvoirs divisés et en partie transférés à un Haut Représentant dépendant du Conseil, enfin sa visibilité est occultée par celle de la nouvelle présidence du Conseil européen. Le nouveau traité décide en outre de répondre à une demande conjuguée de certains Etats membres, notamment de l'Autriche, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, de faire disparaître la clause codifiant le principe de primauté du droit de l'Union. Celui-ci est renvoyé à une simple déclaration annexée au traité, alors que le nouveau traité conserve la clause de respect de l'identité nationale et constitutionnelle des Etats membres introduite par le traité constitutionnel. Bien qu'il soit évident que cette disparition n'a aucun effet juridique précis, dans la mesure même où l'inscription du principe dans le traité constitutionnel n'était pas non plus de nature à modifier les rapports entre le droit de l'Union et le droit des Etats membres, elle est cependant significative de la méfiance que semble inspirer l'Union à ses Etats membres.

On ne peut dire que tout cela marque définitivement l'abandon du principe d'intégration. Il existe également, dans ce traité, des éléments de renforcement de l'homogénéité de l'Union tels que l'octroi d'une personnalité juridique à l'Union, l'affirmation de valeurs fondatrices, la consécration d'une clause de retrait, l'introduction de nouvelles garanties démocratiques, l'extension du pouvoir du Parlement européen et de la compétence de la Cour de justice. Il reste que ce traité accumule les marques de défiance à l'égard de l'Union. Jacques Ziller en a clairement fait la démonstration (271). Entre la signature du traité constitutionnel et celle du traité de Lisbonne, la défiance populaire envers l'Union a tourné en défiance des gouvernements nationaux envers les institutions européennes et entre eux.

Cela apparaît encore plus clairement à l'analyse des modes d'appartenance à l'Union. La différenciation des statuts d'États membres de l'Union n'est pas un mal en soi. Dans la situation résultant des différentes vagues d'élargissements, cette technique a permis de s'accommoder de l'hétérogénéité croissante des composantes de l'Union sans affecter la substance de l'intégration. Elle pouvait donc à juste titre être considérée comme un élément concourant à l'unité de l'Union européenne. Mais une chose est d'intégrer un minimum de diversité dans la constitution unitaire de l'Union, autre chose est d'accorder sa structure et ses fondements à la multiplicité des sujets qui la composent. Dans cette dernière voie semble s'être engagé le traité de Lisbonne. Celui-ci multiplie les protocoles et les déclarations créant des régimes spécifiques pour protéger des intérêts nationaux les plus diversifiés et les plus étrangers à l'intérêt commun européen. Ces textes, négociés sans souci de cohérence d'ensemble, le plus souvent dans l'urgence des dernières négociations, révèlent les traces de factionnisme qui subsistent dans l'Union. Il en est ainsi, par exemple, de la définition de position du Royaume-Uni à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice qui étend la dérogation dont bénéficie ce pays dans l'application des dispositions du traité dans ce domaine et limite la compétence de la Cour de justice. Il en va de même de la déclaration n° 7 *ad* article 16, paragraphe 4, TUE et 238, paragraphe 2, TFUE

---

(271) J. ZILLER, *Les nouveaux traités européens : Lisbonne et après*, Paris, Montchrestien, coll. «Clefs», 2008.

adoptée, sur l'insistance de la Pologne, pour garantir l'application du compromis de Ioannina après l'adoption de la règle de double majorité au sein du Conseil (2014 ou 2017), déclaration encore renforcée et compliquée par le protocole n° 9 sur la décision du Conseil relative à la mise en œuvre de l'article 16, paragraphe 4, TUE et 238, paragraphe 2, TFUE, ultime concession faite à la Pologne. Plus grave encore est l'adoption du protocole n° 7 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux à la Pologne et au Royaume-Uni, parce qu'il met en cause le respect des droits fondamentaux reconnu comme l'une des valeurs fondatrices de l'Union. Ces valeurs n'ont le sens de fondements que si elles sont protégées comme des valeurs universelles et intangibles. Le renvoi aux législations nationales qu'organise la Charte en nombre de ses dispositions ne les mettait pas en cause tant qu'il s'analysait comme une condition d'effectivité des droits garantis. Mais l'article 2 du protocole n° 7 transforme ce renvoi, pour les deux Etats en cause, en condition même d'existence des droits. Subordonner ainsi l'application des droits à une reconnaissance nationale, c'est corrompre l'idée même d'unité des Etats européens et de communauté des citoyens européens.

Comment l'idéal communautaire peut-il être compatible avec une telle fragmentation des conditions d'application de la règle commune? Il y a là le risque d'une modification fondamentale de l'idée européenne. L'idée de Communauté pourrait alors faire place à celle d'association d'intérêts. Une communauté véritable implique plus qu'un transfert de compétences et la création d'institutions communes : une conversion mentale, un esprit de loyauté et de solidarité, la nécessité de composer avec des intérêts étrangers, l'universalisation du processus de décision, une certaine dénationalisation des processus de décision dans les Etats. L'association d'intérêts est caractérisée par un autre type de relation. Les Etats n'acceptent de s'insérer que dans un ordre limité et horizontal. Les intérêts communs sont la projection d'intérêts particuliers et de concessions réciproques. La mise en œuvre de l'association n'atteint jamais les modes d'existence des Etats et de leurs ressortissants.

Cette opposition est bien connue. Mais elle n'a plus le sens relatif qu'elle avait dans le développement historique des Communautés. L'organisation qui tend à se mettre en place ne repose plus sur une

forme classique d'équilibre entre le mode d'action supranational et le mode d'action intergouvernemental. Ce qui est en cause est l'idée même d'intégration européenne, on ne saurait y répondre par un retour aux techniques de l'intégration communautaire. Les conditions ont changé. C'est la méthode communautaire des origines que la contestation a emportée. Il est donc nécessaire d'opérer une révolution semblable à celle qui a présidé à l'institution des Communautés européennes. Il faut inventer un nouveau «*droit de l'intégration*» (272).

#### IV. – LA REMOBILISATION GÉNÉRALE

Comment remobiliser les opinions et les gouvernements en faveur de l'Union? Il serait hasardeux de s'engager dans une politisation radicale des enjeux européens. Cela supposerait, suivant les options, de donner aux citoyens européens la possibilité d'élire une assemblée constituante européenne, d'adopter un nouveau texte constitutionnel, d'organiser des référendums de ratification dans tous les Etats membres à la même date et suivant les mêmes règles, de subordonner la mise en œuvre du texte à la règle d'une ratification majoritaire. Assurément, les conditions politiques d'un tel saut ne sont pas réunies. Le seraient-elles, il y aurait le risque d'exposer l'Union à une forte mobilisation négative. Il conviendrait donc plutôt de s'efforcer de retrouver les exigences propres de l'intégration, mais en les qualifiant différemment.

L'intégration européenne devrait être plus *sociale*. Elle ne saurait être uniquement orientée vers la libéralisation économique, mais elle doit prendre en charge les attentes de protection sociale. Sans doute doit-on exclure, à moyen terme, la possibilité de développer une politique européenne de redistribution sociale. Mais l'Union doit tout faire pour éviter d'apparaître comme le véhicule des forces de désintégration sociale (273). Sur les bases existantes, il est tout à fait possible de développer des mécanismes de protection, de régulation et de réparation des effets destructeurs et asymétriques de l'intégration et de la mondialisation économiques. C'est bien ce qui

---

(272) P. PESCATORE, *Le droit de l'intégration*, 1972, Bruxelles, réédition Bruylant, 2005.

(273) R. DEHOUSSE, «Social protection : Why the EU Needs to Deliver», *Notre Europe*, 2008 (<http://www.notre-europe.eu/>).

est visé sous les thèmes actuels de «*l'Europe-protection*» et de «*l'Europe des résultats*» (274). Ces thèmes ne sont pas nouveaux : ils étaient déjà annoncés dans le rapport Tindemans en 1975 pour surmonter la crise; on y évoquait la nécessité de rapprocher l'Europe des citoyens, en construisant une «*Europe du quotidien*» et en donnant de nouvelles protections sociales aux Européens (275). Mais, alors que, selon le rapport Tindemans, la substance de l'Europe se trouvait dans la politique sociale, la protection des consommateurs et de l'environnement, on y trouve plutôt aujourd'hui la protection sociale, la sécurité énergétique et la régulation des flux migratoires en Europe et hors d'Europe. Il faut souligner, à cet égard, que l'Union peut se fonder sur de nouveaux titres de compétence introduits par le traité de Lisbonne (276). Mais l'action protectrice de l'Union n'est pas suffisante. Elle doit s'accompagner d'une meilleure préservation des systèmes nationaux de protection. Dans le cadre juridique communautaire, l'intervention publique n'est pas prohibée mais elle est suspecte, constamment mise en demeure de se justifier et d'évaluer ses effets sur le marché. Le droit communautaire, droit du marché intérieur, est à l'opposé des postulats du droit public français suivant lesquels l'Etat, qui se meut dans la sphère de l'intérêt général, est par nature vertueux, désintéressé et supérieur aux pouvoirs économiques. Il ne s'agirait pas de revenir à cet état précommunautaire. Mais peut-être faudrait-il s'efforcer d'établir un cadre *transnational* dans lequel la fonction de régulation, de protection et d'intégration sociale mise à la charge des Etats serait plus clairement identifiée et mieux protégée.

L'intégration devrait retrouver le sens de l'«*intégration partielle*». Par cette expression, Pierre Pescatore visait le problème des limites des pouvoirs de la Communauté, dans le contexte de la construction des origines. Il y apportait une réponse nuancée : dans le domaine des compétences retenues des Etats membres, tels que le domaine social ou la fiscalité, il ne faudra pas exclure «des incursions de la compétence communautaire» si elles sont nécessaires pour préserver l'effet utile du traité, mais ces incursions ne sauraient revêtir les

---

(274) Sur l'Europe des résultats, voir la communication de la Commission européenne, 5 septembre 2007, COM(2007) 502 final.

(275) P. MAGNETTE, *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1999, pp. 110-112.

(276) Voir J. ZILLER, *op. cit.*, p. 61.

formes d'autorité étendue qu'elles revêtent dans le cadre spécifiquement communautaire. Nous savons que, depuis lors, en dépit de la consécration du principe de subsidiarité, les autorités communautaires n'ont cessé d'étendre l'emprise des règles communautaires jusqu'aux domaines les plus réservées de compétence des États membres et sans toujours tenir compte des exigences d'équité sociale ou de respect des particularismes culturels et sociétaux. Retrouver le sens des limites de l'intégration ne signifie pas qu'il faut soustraire les domaines réservés de compétence à l'application des règles du traité. Cela ne signifie pas non plus qu'il faut reconnaître systématiquement le bien-fondé des justifications systémiques avancées par les États pour échapper à l'application de ces règles. Pareilles solutions, tentantes pour certains gouvernements actuels, risqueraient de favoriser le développement des protectionnismes et de conduire au recloisonnement de l'espace européen. Il s'agirait plutôt d'admettre, dans ces domaines, une protection particulière en faveur des faibles et des intérêts minoritaires (à l'échelle de l'Union). Il arrive à la Cour de justice de l'Union européenne d'assurer la protection des droits sociaux des citoyens européens en tant que condition de l'application des libertés économiques fondamentales (277). Il faut à présent inventer d'autres formes de protection, plus respectueuses de la spécificité des équilibres sociaux nationaux (278).

L'intégration européenne devrait être une intégration *choisie*. La procédure actuelle de réforme des traités européens est verrouillée par l'exigence de double unanimité : unanimité requise pour conclure un nouveau traité, unanimité exigée pour le ratifier (279). Ce système a un effet paralysant et pervers : il accentue les risques de piéger les négociateurs dans un système de marchandages non transparents et de solutions imposées. Il conviendrait donc de réformer les procédures de révision afin d'autoriser la ratification d'amendements au traité à la majorité des États membres souhaitant progresser ensemble. Cette réforme pourrait permettre, d'une

---

(277) CJCE, 15 décembre 1995, *Bosman*, aff. C-415/93, *Rec.*, p. I-4921; CJCE, 16 mai 2006, *Watts*, *Rec.*, p. I-4325.

(278) Sur ce point, voir notre étude : «The Court of Justice and the Social Market Economy : The Emergence of an Ideal and the Conditions for its Realization», *CML Rev.*, 2008.

(279) R. DEHOUSSE, «Au-delà du plan B : comment réformer les clauses de révision des traités?», in G. AMATO, H. BRIBOSIA et B. DE WITTE (ed.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

part, de faciliter les négociations intergouvernementales, en privant les parties contractantes de l'argument du blocage au stade de la ratification, d'autre part, de responsabiliser les négociateurs et les peuples en laissant ouverte la possibilité de poursuivre dans l'intégration. Mais, politiquement souhaitable, cette solution est-elle juridiquement possible? Elle a été proposée par la Commission au cours des débats de la Convention sur l'avenir de l'Europe puis, suivant d'autres modalités, conjointement par la France et l'Allemagne au cours de la conférence intergouvernementale de 2004, pour prévenir les effets du référendum de ratification qui avait été annoncé au Royaume-Uni. L'idée en était commune : permettre aux Etats ne souhaitant pas s'engager dans le processus d'intégration renforcée de quitter l'Union européenne actuelle, afin de favoriser l'émergence d'une nouvelle Union plus intégrée, quitte à offrir aux Etats ayant perdu la qualité de membre des accords d'association avec la nouvelle Union. Cependant, les solutions proposées se heurtaient à l'application de la règle de l'unanimité pour autoriser l'abrogation des traités actuels. Une autre solution serait de créer, à côté des structures actuelles, de nouvelles structures, une « nouvelle Union » entre Etats décidés à s'engager plus avant. Rien n'empêche, en effet, de créer une entité qui ne mette pas en cause la substance de l'intégration actuelle mais l'approfondit, fondée sur un traité régi par des règles de révision et de ratification majoritaires. Cette solution de duplication créerait cependant des difficultés insurmontables de concurrence et de compatibilité entre les nouvelles et les anciennes structures. Il en résulte que le droit n'offre pas de solution évidente au problème de la révision des procédures de révision, en dehors d'une volonté unanime des Etats membres de l'Union (280). Seul un esprit de révolution constituante, ignorant les réserves techniques, mais justifié précisément par l'intégrité et l'approfondissement de l'intégration, pourrait conduire à sortir de cette impasse en faisant admettre l'existence d'une nouvelle Union rompant avec les règles actuelles.

L'intégration devrait être *consentie*, « intégrée » aux espaces politiques nationaux. Il est trop aisé aujourd'hui, au plan national,

---

(280) B. DE WITTE, « Entry into Force and Revision », in *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, EUI, Robert Schuman Centre, 2003; du même auteur, « The Process of Ratification of the Constitutional Treaty and the Crisis Options : A Legal Perspective », EUI, *Working Paper Law*, 2004/16.

d'ignorer les enjeux européens. Trop souvent, les responsables nationaux pratiquent le «*blame shifting*», consistant à imputer les conséquences négatives de réformes nationales à l'action des institutions européennes, lesquelles sont peu armées pour se défendre et expliquer leur action. Les espaces politiques ne sont pas structurés en fonction des problèmes européens. Peut-être faudrait-il opérer, dans ces espaces, une transformation semblable à celles qu'ont connues les espaces judiciaires et administratifs en Europe : admettre un doublement de fonction et de loyauté, cesser de contempler l'ordre européen comme un ordre étranger et concurrent, adopter un point de vue interne à l'espace européen afin d'investir cet espace d'appréciations nouvelles et différentes. Telle est, *mutatis mutandis*, la révolution opérée par le Conseil d'Etat français ces dernières années. Cela suppose, semblablement à ce qui s'est produit dans l'espace judiciaire, une double réforme des conduites politiques. En premier lieu, il faut cesser d'aborder les questions européennes comme des questions d'appartenance (compétences, frontières, fondements) qui sont potentiellement destructrices mais plutôt, adoptant un point de vue interne au système européen, engager les débats sur les questions sectorielles qui reflètent les problèmes tels qu'ils se posent au niveau national (libéralisation, protection sociale, citoyenneté, immigration...). Les discussions prennent trop souvent la forme d'un débat pour ou contre l'Europe. En d'autres termes, il faut accepter d'opérer un *retrait d'assomption*. Cela ne doit pas occulter les débats les fondements identitaires et les fins dernières de l'Union, mais il faut éviter de mêler ces questions avec les débats sur les politiques et sur les moyens (281). En second lieu, il faudrait pouvoir incorporer aux débats et aux décisions politiques les exigences de «contextualisation» qui ont été imposées aux administrations et aux juridictions nationales : c'est-à-dire la nécessité d'évaluer les politiques publiques sur un plan transnational, l'exigence de prendre en considération les intérêts des autres Etats et des autres peuples européens. C'est là une condition de l'existence d'un «véritable discours européen» (282). Mais comment y parvenir? La nécessité d'un tel discours est elle-même

---

(281) En ce sens, également O. COSTA et P. MAGNETTE, «Au-delà du traité de Lisbonne, quelles perspectives pour l'intégration européenne?», in P. MAGNETTE et A. WEYEMBERGH (ed.), *L'Union européenne : la fin d'une crise?*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2008.

(282) M. POLARES MADURO, «European Constitutionalism and Three Models of Social Europe», in M. W. HESSELINK (ed.), *The Politics of a European Civil Code*, The Hague, Kluwer Law International, 2006, p. 139.



contestée dans les partis politiques nationaux, et il n'y a pas d'éléments convaincants à l'appui de l'émergence de partis politiques européens organisés suivant des oppositions intéressant les citoyens (283). L'espace judiciaire européen s'est construit grâce aux facultés d'émancipation, de reconnaissance et de dialogue offertes aux juridictions nationales. Ne pourrait-on essayer de structurer l'espace politique européen de telle sorte que les responsables politiques nationaux y trouvent des ressources d'argumentation et d'action utiles pour renforcer leur positionnement national et organiser des formes de reconnaissance et de dialogue plus respectueuses des différentes parties prenantes de l'intégration ?

Telles sont les voies possibles d'une remobilisation des populations nationales autour de l'idée européenne. Elles sont plus difficiles et plus laborieuses à édifier que les communautés de peur et d'émotion qui se constituent à l'occasion d'événements terrifiants : la guerre en Irak, les attentats de Madrid et de Londres, l'invasion russe en Géorgie, la crise financière et économique internationale... Mais croit-on vraiment que l'on trouvera dans ces crises d'émotion les éléments rationnels pour résoudre la crise politique qui affecte, depuis ses origines, l'Union européenne ?

---

(283) S. BARTOLINI, «Faut-il “politiser” l'Union européenne? Perspectives et risques», *Notre Europe*, Policy paper n° 19, mars 2006.

## DÉBATS

**Claude Goyard** souligne l'importance du thème traité par le colloque et exprime son accord avec les deux interventions. Ce colloque s'inscrit dans une période exceptionnelle, un moment de la construction communautaire où tout change, tout se transforme et où tout risque demain d'être bouleversé.

**Gérard Soulier** exprime son désaccord avec l'interprétation des éléments d'ordre sociologique faite par Loïc Azoulai et en particulier le rejet du traité par les classes moyennes. Peu importe qui a voté contre le texte du traité. Il s'agit d'un problème d'ordre intérieur irlandais. Le problème de droit communautaire s'exprime ainsi : comment est-il possible qu'un peuple avec quelques milliers de voix mette en échec la réforme des traités ? Aucune solution juridique n'a été trouvée pour régler le problème et si l'Irlande devait confirmer ce non, aucun moyen juridique ne permettrait de régler le problème. Gérard Soulier insiste sur la nécessité de repenser les concepts pour aborder ces problèmes.

**Rostane Mehdi** estime que la crise irlandaise est une crise politique interne translatrice. Les effets vont au-delà du cadre interne. L'Europe est une caisse de résonance. Les citoyens ont besoin d'inclusion sociale et d'intégration économique et les Etats ne sont plus en mesure d'assumer cette responsabilité toujours présentée comme une responsabilité historique. Il n'existe pas d'évasion vers un niveau supérieur qui permettrait que ces fonctions soient assumées par quelqu'un d'autre. Par ailleurs, l'illisibilité des traités n'est pas un problème. Le problème est ailleurs, il s'agit d'un problème d'appropriation. Le temps institutionnel n'est cependant pas le temps des sociétés. L'instant constitutionnel, la rupture révolutionnaire ne peuvent s'exprimer à l'échelle européenne. Le cadre d'identification et d'expression civique reste un cadre national. Le mouvement de mécontentement qui pourrait avoir des traductions juridiques et politiques ne s'exprimera qu'au niveau national.

Pour **Loïc Azoulai**, le problème posé par le non irlandais est certes un problème juridique et interne mais les éléments juridiques ne sont pas exclusifs d'une conscience, d'une emprise de l'Europe sur la vie sociale des Européens. Et même à considérer qu'il s'agit d'un problème constitutionnel et non pas sociologique, le problème général demeure celui de la conciliation entre la souveraineté de l'Union européenne et la souveraineté nationale.

**Edouard Dubout** interroge les intervenants sur les raisons de l'insuffisance des coopérations renforcées comme remède aux crises. Les coopérations renforcées ont été présentées comme une solution au problème du nombre d'Etats, problème qui touche le fonctionnement du Conseil mais également de la Commission. Comment expliquer que ce remède n'ait jamais fonctionné ?

**Rostane Mehdi** voit dans les coopérations renforcées une danseuse étoile aux semelles de plomb. En réponse à la question d'Edouard Dubout, Rostane Mehdi estime que les coopérations renforcées témoignent d'un balancement entre des volontés contradictoires : la volonté d'aller plus loin et la nécessité de sauvegarder l'acquis, la volonté de s'affranchir des disciplines communes et de sortir de la logique d'intégration.

**Stéphane de la Rosa** s'interroge sur la révolution conceptuelle du droit de l'intégration. Cette révolution conceptuelle et, en particulier l'intégration plus sociale relevée par Loïc Azoulai, est-elle susceptible d'infléchir certaines jurisprudences comme celles relatives à la mobilité des patients, à la libre circulation de citoyens ?

**Claude Blumann** exprime son accord avec l'exposé de Loïc Azoulai pour ce qui concerne la politique sociale. Les traités permettent d'aller plus loin en ce domaine. Cependant, si la France a toujours plaidé pour une politique sociale, les autres Etats membres ne partagent pas ce point de vue. La France est marginale et il n'existe pas de consensus suffisant pour développer une grande politique sociale. Le problème est dès lors de créer une adhésion populaire et non pas de la recréer. Il n'y a jamais eu d'adhésion profonde au projet européen. Les pères fondateurs ne croyaient pas fondamentalement à la démocratie. Les enquêtes «eurobaromètre» indiquent une adhésion mais quel est le sens de cette adhésion ? Tous

les peuples sont pour la démocratie et le progrès sociale, pour la construction européenne dans la mesure où elle ne nuit pas à leurs intérêts immédiats.

**Loïc Azoulay** estime qu'il n'existe pas de volonté des Etats et des peuples pour une harmonisation sociale. S'il n'est pas question d'harmonisation, rien n'empêche de développer des mécanismes et des dispositifs de protection, de correction des effets destructeurs et massifs liés aux crises et à la mondialisation économique. D'autre part, l'option de la dépolitisation de l'Union européenne n'est pas disponible. De même, les partis politiques européens ne vont pas émerger pour absorber les enjeux européens et organiser un espace public européen homogène. Il y a donc une nécessité de trouver des stratégies pour que les partis politiques nationaux introduisent des critères européens dans leurs programmes et cessent de poser la question européenne exclusivement en termes d'appartenance à l'Union.

Sur le problème de la «révolte populaire contre le système européen», **Alain Buzelay** admet la révolte populaire mais conteste l'objet de cette révolte. Il ne s'agit pas d'une révolte contre le système européen car l'opinion publique ne connaît pas ce système, elle ne connaît pas l'intégration. Pour ce qui concerne l'idée selon laquelle l'idée européenne peut se diluer, Alain Buzelay reconnaît que les crises peuvent relancer cette idée européenne, cependant un danger existe. Ce danger n'est pas dans l'émotion, il est dans l'utilisation de l'émotion à des fins de clientélisme. Les gouverneurs des banques centrales avaient en commun d'être souverainistes. Ce sont pourtant eux qui ont défendu la politique monétaire unique. C'est pour retrouver le pouvoir au niveau européen qu'ils ont été prêts à abandonner le pouvoir qu'ils détenaient au niveau local.

**Jacqueline Dutheil de la Rochère** s'interroge sur le problème de la double unanimité qui crée une impossibilité juridique. Comment sortir d'une situation constitutionnelle bloquée? L'histoire constitutionnelle montre que l'on sort d'une situation constitutionnelle bloquée par un moment constituant qui a une dimension révolutionnaire. La crise actuelle permet-elle un mouvement révolutionnaire?

**Loïc Azoulay** : la révolution légale n'est possible, légitime que si elle est menée au nom de l'objectif qui a initialement motivé l'intégration, elle n'est donc envisageable qu'au nom de la poursuite d'une intégration renforcée.

## LES INSTRUMENTS DE GESTION DES CRISES DE L'UNION EUROPÉENNE (\*)

PAR

CATHERINE FLAESCH-MOUGIN

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE RENNES 1,  
CHAIRE EUROPÉENNE JEAN MONNET

ET

CÉCILE RAPOPORT

MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'UNIVERSITÉ DU MAINE  
MEMBRES DE L'INSTITUT DE L'OUEST :  
DROIT ET EUROPE (IODE) UMR-CNRS 6262

« *Une question de solidarité, d'influence et de sécurité* ». Ainsi, Bernard Kouchner, Ministre français des affaires étrangères, décrivait-il la gestion des crises dans un discours prononcé lors de l'inauguration du Centre de crise du Ministère français des affaires étrangères (284). Formulée dans un cadre national, l'expression semble également tout à fait adaptée à l'approche de l'Union européenne en matière de gestion des crises. La chose a de quoi rassurer en ce qu'elle témoigne d'une vision convergente de l'Union européenne et de ses États membres sur un sujet sensible de l'action extérieure. Elle n'en reste pas moins annonciatrice de difficultés politiques et juridiques liées à l'articulation de l'action de l'Union, de la Communauté et de leurs États membres. Ces difficultés pourront naturellement survenir lors de la mobilisation, par l'entité européenne, de ses instruments de gestion des crises.

---

(\*) L'introduction et la partie 1 ont été rédigées par C. RAPOPORT et la partie 2 par C. FLAESCH-MOUGIN.

(284) Inauguration du Centre de crise du Ministère des affaires étrangères et européennes, Discours du Ministre des affaires étrangères et européennes, M. Bernard KOUCHNER, Paris, 2 juillet 2008 (disponible *via* <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.asp?liste=20080702.html>).

Présentant une grande variété afin de répondre à des crises internationales à la fois protéiformes et évolutives, ces instruments, pour être identifiés, présupposent de clarifier la notion même de crise qui, plus qu'une notion juridique, constitue une notion générique. Considérée comme le point de rupture d'un équilibre existant, la crise connaît plusieurs stades de développement : des signes annonciateurs (une situation de fragilité, d'instabilité), un évènement déclencheur, une phase d'escalade, une phase de détente et l'établissement d'un nouvel équilibre plus ou moins satisfaisant (285).

L'implication de l'Union européenne peut donc se produire aux différentes phases de la crise. Selon les cas, elle tend à empêcher, en amont, la rupture de l'équilibre, ou contribue, en aval, au rétablissement d'un équilibre durable et conforme à ses valeurs.

Qu'il s'agisse de prévenir ou de résoudre, dans les deux cas, il appartiendra à l'Union européenne (dans sa dimension communautaire ou intergouvernementale) de gérer soit une situation de crise émergente ou avérée, soit un risque de crise. Encore faut-il savoir ce que recouvre la gestion des crises. On doit alors constater l'absence de définition de cette expression tant dans les traités que dans les actes et travaux des institutions. Le traité de Lisbonne n'apporte pas davantage d'éclairage sur la question.

L'expression apparaît pourtant dans le traité, avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam qui modifie l'article 17-2 UE et évoque, parmi les questions relevant de la PESD, les «*missions de forces de combat pour la gestion des crises*». Pour autant, aucune définition n'est donnée et il y a fort à parier que les autres missions citées dans cette disposition (mission humanitaire et d'évacuation, mission de maintien de la paix) s'inscrivent également dans la gestion de crises.

L'absence de définition constitue donc une difficulté pour le juriste. En revanche, elle constitue un avantage pour le diplomate. L'expression «*gestion de crises*» s'avérant finalement une expression neutre, elle renferme une connotation technocratique mieux à même de dégager un consensus par rapport à une terminologie qui pourrait avoir une connotation plus idéologique. En tant qu'acteur international, l'Union européenne gère les crises, donnant l'impression de les appréhender en toute impartialité, de façon objective.

---

(285) J.-L. DUFOUR, «La notion de crise aujourd'hui», in J. LE MORZELLEC et C. PHILIP (dir.), *La défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 111-118.

L'expression «gestion de crises» reste par ailleurs suffisamment floue pour englober toutes les situations d'urgence susceptibles de survenir et l'ensemble des réponses apportées.

Malgré l'absence de définition, il ressort des travaux institutionnels relatifs à la gestion de crises que l'Union européenne «gère» une crise chaque fois qu'elle intervient, qu'elle agit en réaction ou en prévention d'une crise. Ainsi, la gestion des crises suppose la mobilisation d'un dispositif instrumental sans lequel il ne saurait y avoir de quelconque «gestion» de la crise par l'Union. Aborder la gestion des crises à travers les instruments paraît donc un moyen approprié d'appréhender l'action de l'Union sur le sujet et de cerner les problèmes juridiques y afférents.

L'identification des instruments susceptibles d'être mobilisés en vue de la gestion des crises s'annonce délicate. En réalité, elle se révèle facilitée par le fait que, pour l'essentiel, les actions de l'Union européenne nécessitent préalablement un acte juridique, de telle sorte que l'instrument de gestion de crise se confond dans la plupart des cas avec son support juridique. Dans certains cas, toutefois, le support ne sera pas juridique, mais politique, notamment lorsque l'Union européenne aura recours à la diplomatie. L'exercice ne devient pas simple pour autant, car l'*instrumentum* est parfois trompeur. Les missions conduites au titre de la PESC/PESD sur le fondement d'actions communes de l'Union semblent par exemple relever intrinsèquement de la gestion des crises. Pourtant, n'ont-elles pas récemment été utilisées pour lutter contre la piraterie au large des côtes somaliennes (286)? S'il est certain qu'un tel objectif relève bien de la PESC en ce qu'il contribue à la sécurité internationale, il est difficile de considérer que le phénomène de la piraterie en mer soit constitutif d'une crise en ce qu'elle ne bouleverse pas la situation d'un Etat mais résulte de ce bouleversement. Le champ matériel des actions communes semble progressivement s'élargir pour englober une forme de gestion indirecte des crises (287). De même,

---

(286) Action commune 2008/851/PESC du Conseil, du 10 novembre 2008, concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JO, n° L 301 du 12 novembre 2008.

(287) La mission NAVFOR a en effet été lancée en application de plusieurs résolutions du Conseil de sécurité, notamment la résolution 1816 (2008) du 2 juin 2008 qui tient compte «de la crise que traverse la Somalie et du fait que le gouvernement fédéral de transition n'a les moyens ni de tenir les pirates à distance, ni de patrouiller dans les voies de circulation maritime internationales proches des côtes du pays ou dans ses eaux territoriales et d'en assurer la sécurité».



des instruments commerciaux ou d'assistance financière, apparemment sans rapport avec la gestion des crises, sont parfois mobilisés à des fins d'intervention de l'Union européenne dans un pays en crise. Il semble ainsi qu'on puisse constater un phénomène de «déspécialisation» des instruments de l'action extérieure de l'Union de nature à élargir considérablement le cadre de l'étude.

Ainsi, s'attarder sur les instruments de gestion des crises suppose de s'intéresser à tous les instruments de l'Union, communautaires ou non, qui présentent, à titre principal ou accessoire, une dimension de prévention ou de gestion des crises. L'étude des instruments de révèle alors une réalité complexe, multiforme, difficile à systématiser.

Les instruments de gestion de crises demeurent, en effet, «à l'image» de l'Union européenne. Ils sont le résultat du processus de construction de l'Union, de sa nature particulière et des finalités de son action extérieure.

En constituant un témoignage des ambitions de l'Union européenne sur la scène internationale, les instruments de gestion des crises se caractérisent par leur multiplicité, par leur diversité (I). Pareille diversité est incontestablement un atout en ce qu'elle offre à l'Union la possibilité de moduler l'intensité et la forme de sa réponse à une situation de crise. Elle constitue néanmoins un facteur de complexité, la gestion harmonieuse d'une crise supposant une véritable mise en musique des instruments. Ainsi, au-delà de la gestion de la crise, c'est la gestion de cette complexité qui va constituer un défi pour les institutions de l'Union (II).

I. – LA DIVERSITÉ DES INSTRUMENTS  
DE GESTION DES CRISES, ATOUT À CULTIVER  
POUR UNE AFFIRMATION DE L'UE  
SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

La diversité des instruments de gestion des crises résulte d'une approche large, par l'Union européenne, de la notion même de sécurité (A). Cette approche large l'a conduite à concevoir des instruments lui permettant d'intervenir à tous les stades d'une crise (B). Disposant d'une palette instrumentale potentiellement illimitée, l'Union n'a, pour l'essentiel, rien à envier aux acteurs traditionnels

de la sécurité internationale que sont les Etats et les Organisations internationales.

*A. – Le développement par l’UE  
d’une approche holistique de la sécurité*

Si la gestion des crises n’a pas fait l’objet d’une conceptualisation, il en va différemment de la sécurité de l’Union européenne que les instruments de gestion des crises vont indirectement contribuer à garantir. En effet, c’est parce qu’elle a défini de façon très complète et approfondie les causes possibles de son insécurité, que des politiques communautaires à première vue d’essence économique, comme la politique commerciale ou la politique communautaire du développement, vont pouvoir être mobilisées au titre de la prévention des crises ou de leur gestion. Ce choix d’une approche holistique de la sécurité résulte à la fois d’un contexte et d’une histoire.

*1. L’influence du contexte international*

Depuis qu’elle s’est dotée d’une doctrine de sécurité, il est plus facile d’identifier ce qui, pour l’Union européenne, relève du concept de sécurité. L’élaboration de sa stratégie européenne de sécurité précise en effet très largement les objectifs de la PESC posés à l’article 11 UE.

Dès 2003, la stratégie européenne de sécurité (288) témoigne clairement d’une conception holistique de la sécurité. Celle-ci identifie par exemple, au titre des défis pour la sécurité européenne, des enjeux économiques et sociaux comme la pauvreté, le sous-développement, les épidémies ou la dépendance énergétique et ceci au même titre que des menaces plus «naturellement sécuritaires» comme le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, la déliquescence des Etats ou les conflits régionaux qu’ils soient ouverts ou gelés. Cette approche globale découle à la fois d’un contexte théorique et d’une réalité internationale.

---

(288) «*Une Europe plus sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*», adoptée par le Conseil européen de Bruxelles des 12 et 13 décembre 2003, non publié au *journal officiel* (disponible via le site du ministère français des affaires étrangères <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/031208ESSIIFR-3.pdf>).

a) *Une approche en phase avec les nouvelles doctrines de la sécurité internationale*

Bien que réaffirmée clairement au niveau de l'Union en 2003, l'approche holistique de la sécurité n'est pas nouvelle pour les États membres de l'Union. Elle s'inscrit en effet dans la lignée des travaux de différentes institutions européennes auxquelles ils appartiennent. Déjà en 1975, la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) incluait sous le terme générique de sécurité, la sécurité politico-militaire, la coopération économique et environnementale et les droits de l'homme. Cette approche holistique sera renforcée avec la Charte de Paris pour la nouvelle Europe de 1990 et l'Acte final d'Helsinki en 1992, documents dans lesquels les États participants à la CSCE affirme le partage de valeurs communes (droits de l'homme, démocratie représentative et pluraliste, liberté économique, justice sociale, responsabilité l'égard de l'environnement) (289). De même, la fin de la guerre froide invita l'OTAN à redéfinir sa conception de la sécurité pour continuer d'exister. Faisant de la coopération avec l'Europe de l'Est un nouvel axe de son concept stratégique (290), l'OTAN s'est rapidement reconvertie dans le maintien de la paix, conduisant dès 1992 une mission de cette nature en ex-Yougoslavie (291).

Enfin, l'Union européenne a fait sien le concept de «*sécurité démocratique*» développé par le Conseil de l'Europe et théorisé par la doctrine (292), selon lequel le développement de la démocratie est facteur de stabilité et de paix.

b) *Une approche en phase avec les nouveaux défis internationaux*

L'approche holistique de la sécurité s'explique également par le contexte international de l'après guerre froide. Ce dernier présente

---

(289) V.-Y. GHEBALI, «La CSCE et la transformation des relations internationales en Europe», in D. BARDONET (dir.), *Le règlement pacifique des différends internationaux en Europe : perspectives d'avenir*, La Haye, Nijhoff, 1991, pp. 529-566; *L'OSCE dans l'Europe post-communiste 1990-1996*, Bruxelles, Bruylant, 1996, 741 p.

(290) A. CRAGG, «Un nouveau concept stratégique pour une ère nouvelle», *Revue de l'OTAN*, n° 42, décembre 1994-janvier 1995, pp. 19-22.

(291) J.-F. GUILHAUDIS, «La réorganisation du système de sécurité occidental. Essai de vue d'ensemble», in *Droit public. Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave Peiser*, Grenoble, PUG, 1995, pp. 313-335, p. 317.

(292) D. COLARD, «L'Union européenne, laboratoire et modèle des nouvelles formes de la sécurité», in Y. JEANCLOS (dir.), *La sécurité de l'Europe et les relations transatlantiques au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 243-258, pp. 247 et s.

deux grands traits caractéristiques. D'un point de vue économique, il s'agit d'un monde d'interdépendances croissantes. Les échanges se démultiplient et s'accroissent. Tout circule plus vite, y compris les facteurs d'insécurité. L'évolution des formes d'insécurité, qui constitue le second trait caractéristique du monde de l'après guerre froide, appelle des réponses diversifiées.

*Un monde d'interdépendances croissantes*

Reprenant une distinction de Stanley Hoffmann (293) entre les enjeux internationaux politico-stratégiques, dits de «*high politics*», et les enjeux plus techniques, dits de «*low politics*» dans lequel figuraient historiquement les relations économiques, Tanguy De Wilde d'Estmael constate que l'interdépendance croissante des économies a fait passer le domaine des relations économiques internationales de la sphère «*low*» à la sphère «*high*» (294). Constituant alors un enjeu de politique étrangère à part entière, les relations économiques internationales peuvent s'expliquer par des considérations politiques alors que, dans le même temps, des politiques étrangères peuvent être guidées par des considérations économiques. Ce double phénomène concerne l'Union européenne au même titre que les autres acteurs internationaux.

Le phénomène de globalisation a généré une grande interdépendance de l'Union européenne avec le reste du monde. Dès lors, la survenance d'une crise fut-elle géographiquement éloignée, est de nature à porter atteinte, sous une forme ou sous une autre (terrorisme, criminalité organisée, risque environnemental...), à la sécurité et aux intérêts de l'Union européenne et de ses citoyens. En devenant, un acteur économique majeur, premier investisseur direct à l'étranger (environ 48 % des IDE), l'Union européenne dispose d'intérêts économiques dans toutes les régions du monde. Elle trouve donc un intérêt à ce que ses opérateurs économiques bénéficient à l'étranger d'un environnement économique et juridique stable et gagne à prévenir et résorber les situations de crise par les moyens les plus diverses et sur l'ensemble du globe.

---

(293) S. HOFFMANN, «Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe», *Daedalus*, n° 95, 1966, pp. 892-908.

(294) T. DE WILDE D'ESTMAEL, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 18.

*De nouvelles formes d'insécurité*

L'émergence de nouvelles formes d'insécurité constitue une seconde caractéristique du contexte international actuel. Ainsi que le remarquait en 2005 le Secrétaire général des Nations unies, «*les menaces pour la paix et la sécurité ne sont pas seulement la guerre et les conflits internationaux, mais aussi la violence civile, la criminalité organisée, le terrorisme et les armes de destruction massive. Il faut compter aussi avec la pauvreté, les épidémies mortelles et la dégradation de l'environnement, toutes aussi lourdes de conséquences*» (295). Les facteurs d'insécurité se diversifient en même temps qu'ils présentent un caractère plus diffus, se logeant dans le sous-développement ou la déliquescence des Etats. Dans ses modalités de déploiement, l'action en matière de prévention et de gestion de crises ne semble pas toujours devoir se distinguer d'une lutte contre les situations dites de «fragilité». Issu des travaux de la Communauté internationale (296), le concept de fragilité semble décrire un foyer de crise, une crise latente, une situation dans laquelle «*le contrat social est rompu du fait de l'incapacité ou du refus de l'Etat d'assurer ses fonctions de base et d'assumer ses obligations et responsabilités en ce qui concerne la fourniture des services, la gestion des ressources, l'Etat de droit, l'égalité d'accès au pouvoir, la sécurité et la sûreté de la population ainsi que la protection et la promotion des droits et libertés des citoyens*» (297).

Par ailleurs, l'émergence de menaces d'origine non étatique brouille la dichotomie entre la sécurité extérieure, domaine traditionnel de la politique étrangère et de la défense et les affaires intérieures, qui incombent pour leur part à la police et à la justice. Outre que le choix des bases juridiques pour l'intervention de l'Union européenne se trouve potentiellement démultiplié, tout, au plan international, milite pour une approche globale des risques et menaces sécuritaires.

---

(295) Nations unies, Rapport du Secrétaire général «Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous», 24 mars 2005, p. 29.

(296) V. notamment la déclaration du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE «Principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires», avril 2007, (disponible via le site de l'OCDE [http://www.oecd.org/document/48/0,3343,fr\\_2649\\_33693550\\_39251440\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/48/0,3343,fr_2649_33693550_39251440_1_1_1_1,00.html)).

(297) COM (2007) 643 final du 25/10/2007, «Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité – s'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans des environnements difficiles», p. 5.

Au-delà du contexte, l'Union européenne semble naturellement prédisposée à retenir une approche holistique de la sécurité. Influencée par son histoire, elle s'y trouve encouragée par le fait que son implication dans la gestion non politico-militaire des crises a longtemps constitué le seul domaine commun d'action susceptible de faire consensus auprès des États membres.

## 2. *L'influence de l'histoire de l'UE*

Inscrivant sa démarche sécuritaire dans un concept de sécurité coopérative (298), l'Union européenne nourrit historiquement une prédilection pour le volet non politico-militaire de la prévention et de la gestion de crise. Cette prédilection résulte tout d'abord de considérations juridiques puis de l'absence, pendant de nombreuses années, d'un consensus politique sur la nécessité d'une défense européenne.

### a) *Le corset des compétences d'attribution de la Communauté*

Les compétences communautaires en matière d'action extérieure présentant une forte dominante économique, l'action en faveur de la prévention et de la gestion des crises n'a longtemps été qu'adosée à des politiques externes d'essence économique (299) comme la politique commerciale commune et la politique de coopération au développement. Par exemple, la fin de la guerre froide a permis à l'Union européenne de globaliser mais surtout de politiser son action économique extérieure (300) en promouvant le respect de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés fondamentales au moyen de clauses de conditionnalité politique insérées dans ses accords. De telles clauses présentant, au sens du droit international, le caractère d'élément essentiel à l'exécution des accords, la Communauté peut suspendre ou résilier sans engager sa responsabilité internationale une convention conclue avec un partenaire qui ne respecterait pas les principes figurant dans la clause. Si en tant que telles, les clauses «éléments essentiels» n'ont jamais été actionnée, il

---

(298) C. SCHNEIDER, «Le concept de sécurité dans la PESC et la PESD», in C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruxelles, Bruylant, coll. «Rencontres européennes», 2009, pp. 91-118.

(299) T. DE WILDE D'ESTMAEL, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, op. cit.

(300) F. PETITEVILLE, «La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation», *Revue française de sciences politiques*, 2001, n° 3, pp. 431-458, p. 457.

est arrivé à la Communauté de «geler» des accords d'association. En suspendant, par exemple, les réunions de l'organe mixte chargé de la mise en œuvre de l'accord, la Communauté peut bloquer toute avancée dans la réalisation des objectifs fixés par celui-ci (301).

En l'absence d'accord commercial, le recours à des instruments autonomes est également possible. Lorsqu'un consensus parvient à se dégager au sein des Etats membres, la Communauté peut faire un usage coercitif de sa politique commerciale, sanctionnant, *via* des règlements communautaires, les comportements condamnables de ses partenaires commerciaux. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht et de l'introduction de l'article 301 CE, les sanctions commerciales sont prises en application d'une position commune de l'Union européenne, la majorité qualifiée au sein du Conseil étant juridiquement suffisante pour leur adoption. Avant cela, le développement hors du cadre du traité, d'une coopération politique européenne permit d'adjoindre progressivement un instrument diplomatique précédant l'intervention des sanctions communautaires. Suivies ou non de sanctions, de nombreuses déclarations communes des Etats membres de la Communauté furent adoptées en réaction aux situations de crise. Parmi les plus emblématiques, on peut citer l'appel au cessez-le-feu pendant la guerre du Kippour le 13 octobre 1973, l'appel à résolution pacifique de la crise chypriote suite la partition de l'île en 1974 ou la condamnation du régime de l'Apartheid en Afrique du Sud en septembre 1986.

L'absence de compétence d'attribution de la Communauté en matière politico-militaire a par ailleurs favorisé l'usage d'un autre levier d'action, celui des instruments d'assistance technique et financière. Relevant d'une logique de coopération au développement, ces instruments ont pu être utilisés à des fins coercitives mais également et surtout à des fins curatives, les règlements communautaires pouvant, le cas échéant, prévoir une disposition relative à l'aide humanitaire ou à la reconstruction. Avant même l'officialisation de la politique communautaire de développement, le recours aux compétences subsidiaires prévues par l'ex-article 235 CE (devenu article 308 CE) permettait une intervention financière en

---

(301) On peut citer le cas de l'accord d'association CEE-Turquie dont la mise en œuvre fut gelée six ans à la suite du coup d'état du 12 septembre 1980. V. C. LYCOURGOS, *L'association avec union douanière : un mode de relations entre la CEE et des Etats tiers*, Paris, PUF, coll. «Les grandes thèses du droit français», 1994, 472 p.



faveur du développement donnant incidemment à la Communauté des moyens financiers d'action en cas de crises (302). Toutefois, le recours à l'ex-article 235 CE supposant une action de la Communauté en lien avec «*le fonctionnement du marché commun*», il semblait difficile d'envisager sur ce fondement autre chose qu'un financement d'actions de nature civile contribuant, au-delà de la crise, au développement économique du pays bénéficiaire. A partir de 1992, l'aide financière de la Communauté pu se déployer au titre d'une compétence «coopération au développement» tandis qu'une intervention opérationnelle de nature civile et militaire devenait désormais possible dans le cadre de la politique étrangère de l'Union européenne.

b) *L'avènement tardif d'un consensus intergouvernemental en faveur du déploiement d'instruments de gestion de crise dans le cadre de la PESD*

L'essor de moyens plus opérationnels d'intervention, déployés à des fins de prévention et de gestion de crise tant civile que militaire ne devient juridiquement possible qu'après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Quarante ans après la CED, ce traité marque l'avènement d'un consensus intergouvernemental de principe sur la nécessité d'une politique étrangère et de sécurité commune. Ce consensus politique ne permettra un recours effectif aux instruments de gestion de crise du deuxième pilier qu'à la fin des années 90.

*Un consensus intergouvernemental tardif sur la nécessité d'une défense européenne*

La question du recours à des instruments plus opérationnels de gestion des crises suppose inmanquablement le déploiement d'une force européenne au service d'une politique de sécurité et de défense commune. L'avènement d'une telle politique se heurtera longtemps à l'absence de consensus politique des Etats membres, ceci pour plusieurs raisons.

---

(302) V. par exemple le règlement n° 443/92 du Conseil, du 25 février 1992, relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie, *JO*, n° L 57 du 27 février 1992, p. 1. L'article 5 de ce règlement permet l'emploi de l'aide financière communautaire pour «des actions de réhabilitation et de reconstruction après des désastres ou catastrophes de toute nature et pour la prévention de ceux-ci».

La présence d'Etats neutres parmi les membres de la Communauté constitue un premier facteur explicatif (303). La neutralité, qui poussera la Finlande et l'Autriche à attendre l'effondrement du bloc soviétique pour envisager leur adhésion à l'Union, explique que la politique de défense de l'Union européenne s'envisage pour l'heure exclusivement sous le seul prisme de la gestion de crises.

De surcroît, la présence sur le continent européen de plusieurs organisations de sécurité tend à donner un caractère non urgent au développement d'une politique de sécurité extérieure commune aux Etats membres. En effet, à partir des années 90, l'OTAN (304) comme l'UEO semblent déterminées à intervenir davantage dans le domaine de la gestion de crises, de la prévention des conflits et du maintien de la paix, réorientant ainsi leurs doctrines de sécurité. Ainsi, les missions dites «*hors article 5*» de l'OTAN envisagées à compter du Sommet de Washington en 1999 offrent de nouveaux champs d'intervention à l'Alliance (305). De même, le Conseil ministériel de l'UEO de juin 1992 identifie des missions militaires ne relevant pas de la défense collective qui prendront le nom de «*missions de Petersberg*».

*Un recours effectif tardif aux instruments de gestion de crise relevant de la PESD*

La volonté de ne pas faire d'ombre à l'OTAN explique par ailleurs le caractère relativement tardif du développement de capacités militaires de l'Union européenne. Malgré l'existence de la PESD depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht en 1992, et sa révision par le Traité d'Amsterdam en 1997, ce n'est qu'à compter du sommet franco-britannique de St-Malo de 1998, que s'amorce véritablement la réflexion sur le développement d'une capacité autonome d'action militaire de l'Union en matière de gestion de crise (306). En juin 1999, le Conseil européen de Cologne donne mandat à la Présidence de l'Union de proposer des modalités de

---

(303) J.-F. GRIBINSKI, «L'Union européenne face aux défis de la neutralité», *Défense nationale* 1996, n° 1, pp. 85-101.

(304) K. KINKEL, «La poursuite du rôle de l'OTAN dans la sécurité européenne», *Revue de l'OTAN*, 1992, n° 5, pp. 3-7.

(305) P. PASCALLON (dir.), *Quel avenir pour l'OTAN?*, Paris, L'Harmattan, 2007, 409 p.

(306) V. notamment sur cette question J. CHARPENTIER, «L'Union européenne et le maintien de la paix», in F. HERVOUËT (dir.), *Démarche communautaire et construction européenne*, vol. 1 Dynamique des objectifs, *op. cit.*, pp. 35-55, p. 39.

renforcement de la politique de sécurité et de défense concernant les aspects à la fois militaires et non militaires de la gestion de crises.

En décembre 1999, deux rapports de la Présidence seront annexés aux conclusions du Conseil européen d'Helsinki. Le premier rapport concerne «le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense» (307) soit le volet militaire de la gestion de crises. Il présente les modalités de coopération et le processus à suivre au sein de l'Union pour le déploiement d'opérations relevant des tâches dites «de Petersberg». Relèvent ainsi de la gestion militaire des crises *«les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix»* listées à l'article 17 UE dans la mesure où ces missions mobilisent les capacités militaires des Etats membres ou de l'OTAN. A l'issue de ce rapport, seront créés au sein du Conseil des organes politiques et militaires permanents chargés de faire le lien entre le politique et l'opérationnel et de contribuer à une meilleure réactivité de l'Union aux situations d'urgence.

Le second rapport de la Présidence porte «sur la gestion non militaire des crises par l'Union européenne». Entre dans la gestion non militaire un grand nombre de domaines tels que *«la police civile, l'aide humanitaire, la remise en place de structures administratives et juridiques, les activités de recherche et de sauvetage, la surveillance des élections et du respect des droits de l'homme»* (308)... Malgré leur aspect civil, ce type de crise contribue au respect des objectifs posés à l'article 11 UE et nécessite le déploiement de capacités (civiles) des Etats membres (qu'il s'agisse de l'envoi d'experts, de policiers, d'observateurs électoraux, etc.) au service d'une action de l'Union dont les objectifs, la durée et les modalités de déploiement sont consignés dans une action commune.

Enfin, quand bien même, des moyens pourraient être déployés, encore faudrait-il que les Etats s'accordent unanimement en ce sens. Le recours aux instruments de gestion de crise relevant de la PESC

---

(307) Rapport sur l'état des travaux établi par la présidence pour le Conseil européen de Helsinki concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense, adopté au Conseil européen de Helsinki le 11 décembre 1999, *Bull. UE*, 12-1999, point I.9.25 et annexe IV des conclusions.

(308) Rapport de la présidence sur la gestion non militaire des crises par l'Union européenne adopté par le Conseil européen de Helsinki le 11 décembre 1999 et annexé aux conclusions du Conseil européen, *Bull. UE*, 12-1999, point I.9.25 et annexe IV des conclusions.

suppose en effet l'accord unanime, ou à tout le moins l'absence d'opposition d'un Etat membre à l'intervention de l'Union.

B. – *La recherche par l'UE  
d'une réponse complète aux crises*

L'Union européenne dispose aujourd'hui d'une large palette d'instruments susceptibles d'être mobilisés au service de la gestion d'une crise. Instruments financiers, commerciaux, diplomatiques ou opérationnels, ils offrent désormais à l'Union les moyens d'une réponse complète et multiforme à une situation de crise. Toutefois, la combinaison de ces instruments restera tributaire de processus décisionnels exigeant la volonté politique convergente d'acteurs variables. En effet, l'existence juridique des instruments ne constitue nullement une garantie de leur utilisation systématique. En les combinant, l'Union européenne va, de fait, moduler l'intensité et la visibilité de son intervention sur un terrain de crise en fonction de ses intérêts et de ses Etats membres. La combinaison des instruments s'effectuera également en fonction de la nature de la crise à gérer, selon qu'il s'agit de gérer une situation pré ou post-crise ou d'agir en profondeur sur les facteurs de fragilité.

L'identification exhaustive des instruments de prévention et de gestion des crises est un exercice délicat. En effet, si les instruments dédiés à la gestion de crise peuvent aisément être recensés compte tenu de leur finalité, il en va différemment des instruments non spécifiquement dédiés à cet objectif mais renfermant une disposition susceptible d'être utilisée à cette fin, ou agissant de façon structurelle sur des facteurs de crises. Il est ainsi possible de classer les instruments de gestion des crises en fonction du moment auquel ils ont vocation à intervenir. Une telle approche met en évidence la coexistence d'instruments directement conçus pour la gestion de crises et d'instruments poursuivant une finalité plus large mais néanmoins précieuse pour rétablir une situation de paix et prévenir une résurgence de la crise. On peut dès lors, identifier en premier lieu des instruments offrant une réponse conjoncturelle à une situation de crise. Ceux-ci peuvent être mobilisés dès le « pic de crise » pour apporter une réponse d'urgence ou peu après celui à des fins de stabilisation et de rétablissement de la paix. Il est possible, en second lieu, de distinguer des instruments agissant sur la dimension structurelle de la gestion de crise. Ces derniers contribuent, pour leur

part, à l'établissement d'une stabilité à long terme et préviennent la survenance de nouvelles crises.

### 1. *Les instruments de gestion conjoncturelle des crises*

L'implication de la Communauté dans la gestion conjoncturelle des crises s'est initialement développée dans sa dimension coercitive. N'ayant pas élaboré d'instrument propre à la gestion de situations de crises, la Communauté pouvait, en revanche, retirer à un Etat tiers dont elle souhaitait sanctionner le comportement un avantage octroyé au titre d'une de ses politiques externes (309). Progressivement se sont développés des instruments permettant d'offrir une réponse curative à la situation de crise, certains découlant notamment de l'institution de la PESC et de la PESD.

Les instruments de la gestion conjoncturelle des crises sont des instruments utilisés dans le but de mettre fin à une situation de crise ou d'en accompagner le dénouement. Plus qu'à leur nature juridique, il convient donc de s'intéresser à la façon dont ils sont utilisés pour la gestion conjoncturelle d'une crise. On constate alors que l'Union européenne agit à la fois sur les protagonistes de la crise et sur les terrains en crise.

#### a) *Les instruments agissant sur les protagonistes de la crise*

*L'usage politique d'instruments communautaires aux fins de pression sur les autorités du pays en crise*

Avant 1992, l'action extérieure en matière de gestion de crises impliquait le plus souvent un usage politique des instruments économiques et commerciaux de l'action extérieure. Il s'agissait de sanctionner les agissements d'un Etat ou de fauteurs de trouble, par exemple en adoptant des sanctions commerciales ou en suspendant les relations commerciales conventionnelles. C'est ainsi que la CEE appliquait des sanctions commerciales avant même l'existence d'une politique étrangère commune ou celle d'une base juridique spécifique dans le traité

---

(309) Il importait néanmoins que l'avantage ne présentât pas de caractère conventionnel, sauf à ce que l'accord contint une clause «élément essentiel» adaptée. Une telle clause facilite en effet la recherche, par la Cour de justice, du maintien des conditions essentielles au fonctionnement de l'accord au sens de la Convention de Vienne. C'est en effet ce qui ressort de l'arrêt *Racke*. V. CJCE, 16 juin 1998, *Racke*, aff. C-162/96, *Rec.*, p. I-3655, points 45 et 55.

communautaire (310). Celles-ci étaient alors adoptées sur le fondement de l'ex-article 113 CE (311). Depuis le traité de Maastricht, les sanctions économiques prises par la Communauté constituent l'application d'une position ou d'une action commune de l'Union.

La réaction d'urgence de l'Union à une situation de crise peut également prendre la forme d'une suspension des relations bilatérales. Là encore, une pratique s'est développée sans avoir été prévue par les traités. Selon les cas, cette réaction peut passer par une suspension de négociations conventionnelles en cours ou par le gel d'un accord. La première hypothèse a été récemment illustrée à l'occasion de la crise géorgienne de l'été 2008 qui a poussé l'Union à suspendre les négociations d'un nouvel accord avec la Russie devant succéder à l'actuel accord de partenariat et de coopération. La seconde hypothèse implique simplement d'empêcher les organes mixtes de gestion de l'accord de se réunir. Le gel de l'association CEE-Turquie en 1980 suite au coup d'Etat intervenu dans ce pays en constitue un exemple. On notera toutefois, que ce type de sanction présente l'inconvénient d'interrompre le dialogue politique entre l'Union et l'Etat tiers dans un moment où il peut au contraire sembler primordial de maintenir un contact diplomatique. Ce dernier devra alors trouver d'autres canaux de transmission. A partir des années 90, la généralisation des clauses «éléments essentiels» fondant notamment la relation conventionnelle sur le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques, des principes contenus dans la Charte des Nations unies ou dans l'Acte final d'Helsinki, permet à la Communauté de suspendre, voire de mettre fin à une relation conventionnelle en cas de violation de la clause. Si une telle décision peut, en théorie, intervenir dans de brefs délais (312), par simple décision du Conseil statuant à l'unanimité, la Commu-

---

(310) Jusqu'à récemment, les sanctions économiques sont adoptées sur le fondement de l'article 301 CE. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne entraîne la modification de cette disposition, le nouvel art. 215 TFUE s'appliquant également aux «mesures restrictives» prises à *l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques*. L'adoption de telle mesure par le Conseil à la majorité qualifiée sur proposition conjointe de la Commission et du Haut-Représentant nécessite préalablement une décision unanime du Conseil.

(311) I. GOVAERE, A. VAN BOSSUYT, «Le commerce à visage de plus en plus humain? Les droits de l'homme dans la politique commerciale commune», in M. CANDELA SORIANO et M. MELCHIOR (dir.), *Les droits de l'homme dans les politiques de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2006, 283 p., p. 246.

(312) En pratique, et sauf situation d'urgence, la Communauté entame au préalable des consultations avec les autorités du pays concerné pour tenter de faire cesser les violations de la clause «élément essentiel». Ce n'est qu'une fois que les consultations n'ont rien donné qu'elle peut décider de suspendre l'exécution de l'accord.

nauté fait un usage modéré(313) de cette faculté d'apporter une réponse politique forte à l'émergence d'une situation de crise imputable à la partie contractante.

Un dialogue politique à vocation curative pourra également être initié par l'Union dans le cadre des structures institutionnelles conjointes qu'elle partage éventuellement avec l'Etat tiers. C'est ainsi que confrontée à la violation de la clause «*éléments essentiels*» figurant dans l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE, l'Union a engagé des consultations avec le gouvernement des îles Fidji (314) à la suite d'un coup d'Etat.

*La préconisation de mesures nationales de police administrative aux fins de sanctions individuelles des responsables de la crise*

L'existence d'un deuxième pilier de l'Union européenne a permis d'étendre la palette des instruments coercitifs mobilisables en réaction à une crise. L'adoption de positions communes invitant, selon les cas, les Etats ou la Communauté à prendre des mesures restrictives à l'encontre de personnes identifiées comme ayant participé à la survenance de la crise est devenue possible. Par ce biais, l'Union s'est ainsi prononcée en faveur du gel d'avoirs financiers (315) ou en faveur d'une interdiction de l'entrée ou du transit sur le territoire des Etats membres (316) de personnes identifiées comme responsables de la situation de crise.

---

(313) La plupart des suspensions ont été prononcées à l'égard de pays ACP notamment la Guinée (Décision 321/2005, *JO*, n° L 104 du 23 avril 2005) et le Zimbabwe (Décision 148/2002, *JO*, n° L 50 du 21 février 2001) sur le fondement de l'article 96 de l'accord de Cotonou.

(314) Décision 2007/641 du Conseil, du 1<sup>er</sup> octobre 2007 relative à la conclusion des consultations avec la République des Îles Fidji en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE et de l'article 37 du règlement portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement, *JO*, n° L 260 du 5 octobre 2007, p. 15.

(315) V. par exemple la position commune 2001/931/PESC du Conseil, du 27 décembre 2001, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, *JO*, n° L 344 du 28 décembre 2001.

(316) V. par exemple, la position commune 2005/888/PESC du Conseil, du 12 décembre 2005 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes soupçonnées d'être impliquées dans l'assassinat de l'ancien Premier ministre libanais M. Rafic Hariri, *JO*, n° L 327 du 14 décembre 2005.

b) *Les instruments agissant sur les terrains de crise**Le déploiement de moyens opérationnels sur les terrains de crise*– *Missions PESC/PESD*

La possibilité de déployer au titre du second pilier des missions tant civile que militaire, mais également des représentants spéciaux de l'Union européenne marque la volonté plus récente de conduire une action extérieure plus opérationnelle. L'article 17 UE qui reprend les missions dites de «Petersberg» crée le fondement juridique au déploiement des «*missions humanitaires et d'évacuation, [des] missions de maintien de la paix et [des] missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix*». Différents types de missions ont ainsi pu être déployés. Outre quelques missions militaires (317), on dénombre de nombreuses missions civiles de police (318), de surveillance (319), de gestion des frontières (320), ou portant sur l'Etat de droit (321).

Le besoin de conclure, avant tout déploiement d'une mission, un accord sur le statut des forces avec le pays hôte de la mission rend difficile une réaction opérationnelle d'urgence. Les missions de gestion de crises relèvent ainsi davantage de la stabilisation, notamment si l'on ajoute qu'elles ont vocation à demeurer plusieurs mois sur le terrain d'opération. Le déploiement présuppose par ailleurs, la disponibilité des moyens matériels et humains nécessaires (322).

---

(317) Six missions militaires ont déjà vu le jour : EUFOR ALTHEA en Bosnie-et-Herzégovine, CONCORDIA en ancienne République yougoslave de Macédoine, EUFOR Tchad/RCA au Tchad et en République centrafricaine, EUFOR RD Congo et ARTEMIS en République démocratique du Congo, EU NAVFOR – Atalanta en Somalie.

(318) Action commune 2007/369/PESC du Conseil, du 30 mai 2007, relative à l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL Afghanistan), *JO*, n° L 139 du 31 mai 2007.

(319) Action commune 2005/643/PESC du Conseil, du 9 septembre 2005, sur la Mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (Aceh Monitoring Mission – AMM), *JO*, n° L 234 du 10 septembre 2005.

(320) Action commune 2005/889/PESC du Conseil, du 12 septembre 2005, sur l'établissement d'une Mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah), *JO*, n° L 327 du 14 décembre 2005.

(321) Action commune 2004/523/PESC, du 28 juin 2004, relative à la mission Etat de droit de l'Union européenne en Géorgie EUJUST THEMIS, *JO*, n° L 228, du 29 juin 2004.

(322) *V. infra.*



– *Mécanisme de protection civile*

L'instauration, en 2001, d'un mécanisme de protection civile permet par ailleurs d'offrir une réponse opérationnelle rapide aux «situations d'urgence majeure» (323) survenant sur le territoire des Etats membres de l'Union ou dans des Etats tiers. Ce mécanisme peut en outre venir appuyer une mission de gestion de crise initiée dans le cadre de la PESC/PESD, une déclaration commune du Conseil et de la Commission du 29 septembre 2003 ayant été adoptée en ce sens. Le mécanisme a été refondu en 2007 (324) pour notamment renforcer la cohérence de l'instrument avec l'instrument d'aide humanitaire et élargir les champs de l'intervention civile des Etats. Le mécanisme de protection civile coordonne les moyens des Etats membres et centralise les informations sur les capacités d'intervention disponibles. Un centre de suivi et d'information géré par la Commission centralise les demandes d'intervention d'urgence informe l'Etat demandeur des possibilités de secours que les Etats membres acceptent de mettre à sa disposition.

*Le soutien financier d'actions conduites sur les terrains de crise*

A partir de 1992, la mise en place du service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO) permet suivant une logique de subsidiarité, de débloquer en urgence des fonds destinés au financement d'actions humanitaires mises en œuvre par des ONG partenaires (Croix rouge) et les agences des Nations unies. Permettant une réaction d'urgence par l'intermédiaire d'autrui, l'action communautaire ne bénéficie toutefois pas d'une visibilité à la hauteur du premier bailleur d'aide humanitaire.

L'instrument d'aide humanitaire (325) qui, à partir de 1996, remplace cette pratique de l'aide d'urgence, peut pour sa part financer une action directe des services de la Commission ou d'organismes des Etats membres. Même, si l'économie générale du règlement tend à indiquer que ce mode d'intervention ne devrait pas être le plus courant, l'intervention communautaire n'est plus strictement tribu-

---

(323) Par situation d'urgence majeure, il faut entendre une situation qui dépasse les capacités de réaction de l'Etat touché, telle une catastrophe naturelle ou causée par l'homme, les actes de terrorisme et les accidents technologique, radiologiques ou environnementaux.

(324) Décision 2007/779 du Conseil, du 8 novembre 2007, instituant un mécanisme communautaire de protection civile (refonte) *JO*, n° L 314 du 1<sup>er</sup> décembre 2007.

(325) Règlement n° 1257/96 du Conseil, du 20 juin 1996, concernant l'aide humanitaire, *JO*, n° L 163 du 2 juillet 1996.

taire des ONG et des organisations internationales déployées sur le terrain de la crise. La Communauté peut agir directement si tel est son choix en raison d'un souci de visibilité ou parce que le projet qu'elle souhaite financer ne peut être mené à bien par les autres acteurs de terrain. Toutefois, sauf à ce qu'il existe une Délégation de la Commission dans le pays, les hypothèses d'intervention directe de la Communauté restent rares compte tenu de l'urgence et de la durée très courte des projets financés (moins de six mois).

Relevant également des instruments d'urgence, le nouvel instrument communautaire de stabilité peut être utilisé pour la stabilisation pré ou post-crise autre qu'humanitaire. L'instrument de stabilité remplace, entre autres, le mécanisme de réaction rapide qui ne permettait qu'une réponse d'urgence et de courte durée. Pouvant être mobilisé pour la réponse aux situations de crises ou de crises émergentes, l'instrument de stabilité permet de mettre en place des programmes d'une durée plus longue pour, au-delà de la phase d'urgence, œuvrer à la stabilisation de l'État ou de la région en crise. Il peut en outre sous certaines conditions financer des actions de plus long terme (326). Hormis l'hypothèse d'une intervention d'urgence, qui peut concerner tout domaine, le règlement dresse une liste exhaustive de vingt-et-un domaines dans lesquels l'instrument de stabilité peut être utilisé. Une enveloppe d'un peu plus de deux milliards d'euros pour la période 2007-2013 permet le fonctionnement de cet instrument. Sans en fixer véritablement la répartition, le règlement dispose que les sommes allouées au volet de long terme de l'instrument de stabilité ne saurait dépasser 27 % de l'enveloppe globale (327). Une telle règle semble cohérente compte tenu de la possibilité de financer des actions de gestion structurelle des crises en recourant à d'autres lignes budgétaires. Elle évite en outre tout risque que l'instrument ne soit détourné de sa finalité principale.

## 2. *Les instruments de gestion structurelle des crises*

Dans ses communications relatives à la prévention des conflits (328), la Commission définit la stabilité structurelle comme

---

(326) V. *infra*.

(327) V. art. 24 du règlement n° 1717/2006 du Parlement et de Conseil, du 15 novembre 2006, instituant un instrument de stabilité, JO n° L 327 du 24 novembre 2006.

(328) COM (2001) 211 final du 11/4/2001, «sur la prévention des conflits»; SEC (1996) 332, «L'Union et la question des conflits en Afrique : Consolidation de la paix, prévention des conflits et au-delà». Cette définition a par ailleurs été reprise par l'OCDE.

une situation présentant les caractéristiques suivantes : « *un développement économique durable, la démocratie et le respect des droits de l'homme, l'existence de structures politiques viables et des conditions environnementales et sociales saines, ainsi que l'existence d'une capacité à gérer le changement sans recourir au conflit* ». Au regard d'une approche aussi globale, de nombreux instruments de l'action extérieure de l'Union semblent à même d'œuvrer à la stabilité structurelle. On peut y distinguer, d'une part, des instruments « globaux » qui, conventionnels ou non, appréhendent le rôle de l'Union dans un Etat tiers dans ses dimensions politiques, économiques, sociales et environnementales, et d'autre part des instruments thématiques, agissant sur un aspect spécifique de la stabilité structurelle.

a) *La gestion structurelle des crises par le recours à des instruments globaux*

#### *La conclusion d'accords globaux*

La stabilité constitue l'objet de l'ensemble des accords globaux conclus par l'Union européenne. Sans nécessairement inclure l'ensemble des composantes de la stabilité, ces accords renferment des dispositions relatives à la démocratie et au respect des droits de l'homme et contribuent au développement économique du/des Etats tiers parties à l'accord par l'accroissement de ses/leurs échanges avec l'Union. L'insertion systématique d'une clause démocratique et d'un dialogue politique dans ces accords, en dépit des lourdeurs procédurales liées à la mixité qu'elle génère, atteste de cette ambition stabilisatrice/pacificatrice de l'Union européenne. Le réseau conventionnel de l'Union se développe en effet pour partie dans des régions connaissant ou ayant connu des crises récentes, ou présentant une situation de fragilité. Même lorsque ce n'est pas le cas, il n'est pas rare que le préambule de l'accord global fasse tout de même référence à une ambition de stabilité et de prospérité (329).

---

(329) On peut citer l'exemple de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) qui lie la Communauté et ses Etats membres à la Norvège, à l'Islande et au Liechtenstein. Le préambule de cet accord commence par préciser que l'EEE « *contribuera à la construction d'une Europe fondée sur la paix, la démocratie et les droits de l'homme* ». V. Accord sur l'Espace économique européen entre les Communautés, leurs Etats membres et la république d'Autriche, la république de Finlande, la république d'Islande, la principauté du Liechtenstein, le royaume de Norvège, le royaume de Suède et la Confédération suisse, JO, n° L 1 du 3 janvier 1994.

Trois exemples d'accords globaux liant l'Union européenne à des Etats localisés dans des régions ayant connu ou susceptible de connaître une crise peuvent être donnés. On peut tout d'abord évoquer l'ensemble des accords euro-méditerranéens d'association, qui constituent le volet bilatéral du partenariat euro-méditerranéen dont la dimension régionale avait pour objectif d'établir un dialogue politique entre Etats «ennemis». Outre une ambition d'insertion de ces Etats dans l'économie régionale et mondiale, les accords d'association instituent un dialogue politique bilatéral, ayant notamment pour objet d'œuvrer à la «*consolidation de la sécurité et de la stabilité dans la région méditerranéenne*» (330).

On peut ensuite se pencher sur l'accord de partenariat ACP-UE signé à Cotonou en 2000. Reposant sur trois piliers complémentaires – coopération au développement, coopération économique et commerciale et dimension politique – cet accord reprend en préambule (331) ainsi que dans son premier article (332), la plupart des facteurs de stabilité structurelle présentés par la Commission en 2001. Le dialogue politique mis en place dans le cadre de cet accord porte sur des enjeux essentiels de sécurité internationale comme «*le commerce des armes, les dépenses militaires excessives, la drogue et la criminalité organisée, la discrimination ethnique, religieuse ou raciale*» (333) et traite également de sujets relatifs à la stabilité des Etats (droits de l'homme, principes démocratiques, Etat de droit, bonne gestion des affaires publiques).

Enfin, l'objectif de stabilisation et de stabilité semble pleinement au cœur des accords de stabilisation et d'association proposés aux Etats des Balkans occidentaux. Ces accords qui font des relations de bon voisinage et de la coopération régionale un élément essentiel,

---

(330) V. Par exemple, l'accord euro-méditerranéen établissant une association avec le Maroc (JO, n° L 70 du 18 mars 2000). Une formule assez similaire est insérée dans l'ensemble des accords euro-méditerranéens d'association. L'accord avec Israël (JO, n° L 147 du 21 juin 2000) évoque ainsi «*la consolidation de la coexistence pacifique et la stabilité politique et économique*».

(331) Les parties contractantes reconnaissent en effet, «*qu'un environnement politique garantissant la paix, la sécurité et la stabilité, le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques, fait partie intégrante du développement à long terme*». Accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, JO, n° L 317 du 15 décembre 2000.

(332) L'article 1<sup>er</sup> de l'accord, qui pose les objectifs du partenariat, stipule que le présent accord est conclu «*en vue de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des Etats ACP, de contribuer à la paix et à la sécurité et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique*».

(333) V. art. 8, paragraphe 4, de l'accord ACP-UE.

déploient leurs effets en deux phases (334). La première phase comporte une forte dimension «stabilisation», en ce qu'elle vise la consolidation de l'Etat de droit et de la coopération régionale entre d'anciens belligérants. La seconde phase organise pour sa part un rapprochement étroit avec l'UE. Elle constitue le volet «*association préadhésion*» qui servira de cadre à la relation de ces Etats avec l'Union européenne jusqu'à leur potentielle adhésion à celle-ci.

### *La mobilisation d'instruments géographiques globaux*

Les instruments conventionnels globaux s'accompagnent d'instruments globaux unilatéraux qui les complètent en favorisant leur mise en œuvre. Ainsi peut-on décrire les instruments financiers géographiques que la réforme de l'aide extérieure ont permis de rationaliser. A l'issue de cet effort de clarification, trois instruments financiers géographiques demeurent : l'instrument d'assistance de préadhésion (IAP) (335) qui vient appuyer les réformes des Etats candidats officiels et potentiels (336); l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) (337) qui se substitue à la fois au programme TACIS et au programme MEDA pour bénéficier aux Etats éligibles à la politique de voisinage (338) ainsi qu'à la Russie; et l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD) (339) qui couvrent tous les pays tiers à l'exception de ceux visés par les deux premiers instruments et par l'instrument de

---

(334) V. sur cette question, C. RAPOPORT, «Les accords de stabilisation et d'association, instruments de stabilisation et de pré-adhésion», in M. DROUET et X. RICHET (dir.), *Vers l'élargissement de l'Union européenne à l'Europe du Sud-Est*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, pp. 173-185.

(335) Règlement n° 1085/2006 du Conseil, du 17 juillet 2006, établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP), *JO*, n° L 210 du 31 juillet 2006.

(336) Sont ainsi visés en qualité de candidats officiels, la Turquie, la Croatie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Pour leur part, l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, le Monténégro, la Serbie (y compris le Kosovo) constituent les candidats potentiels.

(337) Règlement n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 2006, arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, *JO*, n° L 310 du 9 novembre 2006.

(338) Entrent ainsi dans le champ géographique de la PEV, l'Algérie, l'Autorité palestinienne, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Syrie et la Tunisie, «voisins du Sud», ainsi que l'Ukraine, la Moldavie, l'Arménie, la Géorgie, l'Azerbaïdjan et le Bélarus (même si l'absence de relations diplomatiques entre l'UE et cet Etat empêche de déployer dans sa direction les instruments de la PEV), «voisins de l'Est».

(339) Règlement n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement, *JO*, n° L 378 du 27 décembre 2006.

financement de la coopération avec les pays et territoires industrialisés et les autres pays et territoires à revenu élevé (340).

On notera ainsi, que l'Union européenne a distingué deux instruments financiers pour œuvrer à la stabilité de son environnement proche. Ceux-ci se trouvent complétés de dispositifs de *soft law* devant renforcer leur efficacité. Des plans d'action ont ainsi été élaborés par l'Union en concertation avec chaque Etat bénéficiaire de l'IEVP pour identifier, sur une période de trois à cinq ans, les réformes politiques, économiques et sociales susceptibles d'être accomplies avec le soutien technique et financier de l'Union. Pour leur part, les candidats officiels et potentiels bénéficient d'un dispositif équivalent prenant respectivement les noms de «*partenariat pour l'adhésion*» et de «*partenariat européen*».

Les instruments géographiques d'assistance financière œuvrent principalement en faveur la stabilité structurelle, en s'attaquant aux facteurs de risque, aux sources de fragilité. Toutefois, si la finalité première de ces instruments est la stabilité structurelle, ils peuvent également être mobilisés à des fins de stabilisation. Ainsi, la portée de l'assistance communautaire au titre de l'instrument de voisinage et de partenariat concerne à la fois la promotion de facteurs de stabilité comme l'Etat de droit et la bonne gouvernance, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le soutien à la démocratisation, la protection de l'environnement ou le développement de l'économie de marché (341) mais peut également servir de fondement à l'octroi d'un «*appui dans les situations de postcrises*». L'intervention de l'IEVP au titre de la post-crise présente toutefois un caractère secondaire ou du moins plus exceptionnel que le financement d'action contribuant à une stabilité structurelle. Un constat similaire peut-être fait à propos de l'instrument de financement de la coopération au développement. Bien que conçu pour appuyer des réformes structurelles, il peut être mobilisé à des fins de stabilisation et financer «*l'aide aux réfugiés et aux personnes déplacées ou déracinées; la prévention, gestion et résolution des conflits, la transition de l'aide d'urgence vers la réhabilitation et le développement à long terme, la reconstruction et réhabilitation post-urgence*» (342). Même l'instrument d'aide de pré-

---

(340) Règlement n° 1934/2006 du Conseil, JO, n° L 405 du 30 décembre 2006.

(341) V. art. 2, paragraphe 2, point (aa), du règlement IEVP, préc.

(342) V. art. 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, points (aa) à (dd), du règlement ICDCE, préc.

adhésion, dont l'appellation pourrait laisser supposer que ses bénéficiaires présentent une certaine stabilité, peut être utilisé à des fins de réconciliation et pour l'adoption de mesures propres à renforcer la confiance et la reconstruction. Il est vrai que l'IAP a notamment vocation à remplacer le règlement «CARDS», adopté pour financer la reconstruction et la stabilisation de la région des Balkans occidentaux.

La faculté de mobiliser les trois instruments financiers à des fins de gestion conjoncturelle et structurelle des crises répond à un besoin de flexibilité du cadre financier identifié par la Commission dès 2004 (343). En effet, une trop grande rigidité des conditions d'utilisation des instruments financiers peut imposer la création au cas par cas de nouveaux instruments pour faire face à une situation non envisagée. Outre que l'adoption d'un nouveau règlement s'opère dans des délais incompressibles pouvant être incompatibles avec la nécessité d'une aide d'urgence, la multiplication des instruments *ad hoc* a contribué à l'illisibilité de l'aide extérieure. Le fait de réduire à six le nombre des instruments de l'assistance financière tout en croisant des instruments thématiques avec des instruments géographiques a permis de couvrir l'ensemble des hypothèses d'intervention de l'Union, une logique de subsidiarité devant guider le recours à l'un ou l'autre des instruments. L'action de stabilisation financée par un instrument géographique doit ainsi relever d'un programme pluriannuel et concerner une action non prévue par un instrument financier thématique.

*b) La gestion structurelle des crises par le recours à des instruments thématiques*

Outre une gestion géographique de la stabilité, l'Union européenne a développé des instruments thématiques agissant sur un volet spécifique de la gestion structurelle des crises. Entrent dans cette catégorie deux instruments financiers, l'instrument de stabilité (volet long terme) et l'instrument européen pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, ainsi qu'un instrument de coopération économique au développement, le système de préférences généralisées.

---

(343) COM (2004) 101 final du 10 février 2004, Communication de la Commission, «Construire notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007-2013».

L'instrument européen pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde (IEDDH) (344), a ainsi été conçu pour compléter les instruments géographiques principalement destinés à financer des actions gouvernementales. Succédant à l'initiative pour la démocratie et les droits de l'homme, l'IEDDH s'adresse principalement aux organisations non gouvernementales et peut ainsi être utilisé pour promouvoir les droits de l'homme dans des Etats avec lesquels l'Union européenne peine à établir des relations politiques fructueuses. Le soutien à l'émergence de la société civile, aux personnes victimes d'exactions, l'observation des processus électoraux constituent des exemples d'activités susceptibles de recevoir une aide au titre de l'IEDDH. Il s'agit clairement d'encourager le développement de la démocratie et des droits de l'homme qui constituent pour l'Union des facteurs de paix et de stabilité.

L'instrument de stabilité, dans son volet à long terme, contribue à créer les capacités *«afin de faire face aux menaces mondiales et transrégionales spécifiques qui ont un effet déstabilisateur et d'assurer la préparation pour aborder les situations d'avant-crise et d'après-crise»* (345). Il joue un rôle préventif et complète ainsi les dispositifs géographiques et l'IEDDH en agissant sur tout autre facteur d'instabilité à titre subsidiaire. En effet, l'instrument de stabilité *«intervient en complémentarité»* lorsqu'*«une réaction appropriée et efficace ne peut être mise en œuvre dans le cadre des [instruments communautaires afférents consacrés à l'aide extérieure]»* (346). Dans ces conditions, l'instrument de stabilité reste pour l'essentiel mobilisé au titre de son volet d'urgence, qui constitue le stade de la gestion d'une crise où, hormis l'instrument d'aide humanitaire, les instruments financiers sont peu adaptés.

Par ailleurs, l'Union européenne profite de la compétence exclusive de la Communauté en matière commerciale pour tenter de remédier par le biais du commerce à la fragilité particulière de certains pays en voie de développement (PVD). Le système communautaire de préférences généralisées (SPG) (347) offre à tous les

---

(344) Règlement n° 1889/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde, *JO*, n° L 386 du 29 décembre 2006.

(345) Art. 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, b) du règlement instituant l'instrument de stabilité, préc.

(346) Art. 2, paragraphe 1, du règlement préc.

(347) Règlement n° 980/2005 du Conseil, du 27 juin 2005, portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées, *JO*, n° L 169 du 30 juin 2005.



PVD une tarification douanière avantageuse dérogatoire aux droits accordés au reste du monde au titre du principe du traitement de la nation la plus favorisée. L'objectif recherché est la meilleure insertion de ces pays dans l'économie mondiale en vue de leur développement économique. Dans le cadre des dernières révisions de son SPG, la Communauté a imaginé deux mécanismes incitatifs. Elle accorde ainsi une préférence tarifaire supplémentaire au titre du «SPG plus», mécanisme destiné à promouvoir outre le développement économique, le respect de conventions internationales relatives à la protection de l'environnement, à la bonne gouvernance, au respect des droits sociaux, et à la lutte contre la production et le trafic de drogues illicites. Par ailleurs, la Communauté a instauré le dispositif «tout sauf les armes», à destination des cinquante pays les plus pauvres, en vertu duquel les produits provenant de ces pays entrent sur le marché commun en franchise de droits de douane à l'exception des armes et des munitions. De cette façon, elle cible la lutte contre le sous développement sur les pays qui en ont le plus besoin tout en véhiculant un message pacifique. Le recours à de tels mécanismes incitatifs dans le cadre de SPG est récent. Imaginés dans le règlement précédent (348) sous une forme plus complexe, il fut ajusté de manière à pouvoir perdurer dans le futur, attestant ainsi de la volonté de l'Union européenne de prendre en compte la prévention et la gestion des crises dans un nombre croissant d'instruments de son action extérieure.

Si la distinction entre instruments conjoncturels et instruments structurels de la gestion des crises illustre bien l'appréhension globale du phénomène par l'Union européenne, il est possible de constater qu'il n'y a pas d'étanchéité parfaite des instruments. De nombreux instruments contribuant à la gestion structurelle des crises œuvrent préalablement à la stabilisation assurant ainsi une continuité de l'intervention de l'Union en même temps qu'une souplesse interne dans le recours aux instruments. A l'un ou l'autre des niveaux d'intervention dans la gestion de crise, l'Union par la combinaison des différents instruments peut ainsi moduler l'intensité et la visibilité de son intervention. Il s'agit là d'un atout incontestable pour

---

(348) V. Règlement n° 2501/2001 du Conseil portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 31 décembre 2004, *JO*, n° L 346 du 31 décembre 2001. Le règlement précédent prévoyait quatre dispositifs incitatifs dont le fonctionnement fut jugé incompatible avec les règles commerciales multilatérales par l'Organe de règlement des différends de l'OMC.

196 CATHERINE FLAESCH-MOUGIN ET CÉCILE RAPOPORT

l'affirmation croissante de l'Union sur la scène internationale. Cette richesse instrumentale n'en demeure pas moins source de complexité.

## II. – LA COMPLEXITÉ INSTRUMENTALE, DÉFI À SURMONTER POUR UNE GESTION EFFICACE DES CRISES

L'Union au regard d'autres organisations internationales a l'avantage de posséder tous les instruments dont dispose un Etat pour agir en matière de gestion de crise; ceci n'est d'ailleurs pas sans provoquer des convoitises. Ainsi l'OTAN, moins richement dotée (349), serait, selon certains observateurs, tentée de « vampiriser » (350) l'Union européenne. Celle-ci n'a cependant ni les compétences générales d'un Etat, ni des moyens matériels et financiers comparables. Elle possède surtout une structure institutionnelle particulièrement pesante pour déployer ses activités « anti-crise ». L'éclatement des instruments susceptibles d'être mobilisés risque dès lors d'entamer les atouts découlant de la variété de sa palette instrumentale et de son approche globale de la gestion de crises (A). Néanmoins, la pratique de l'Union européenne, bien qu'encore récente en ce domaine, montre que ses acteurs, au-delà d'intérêts parfois antagoniques, recherchent de façon pragmatique des solutions pour améliorer la gestion des crises (B).

### A. – *L'éclatement des instruments, source de handicaps*

L'éclatement des instruments génère des difficultés qui tiennent à la diversité des processus décisionnels actuellement à l'œuvre dans l'Union et à la dispersion des moyens sur lesquels ils peuvent s'appuyer.

#### 1. *Une diversité contreproductive des processus décisionnels*

Les instruments de gestion de crise subissent de plein fouet les effets de la structure de l'Union en piliers. Leur régime dual est souvent souligné : les instruments de la PESC obéissant prioritairement

---

(349) Voir par exemple le rapport A. VATANEN du 19 février 2008 (A6- 0225/2005) qui fait état d'un savoir faire global de l'UE « dans la planification et la mise en œuvre d'opérations civiles, militaires et civilo-militaires, dont aucun autre acteur mondial ne peut se prévaloir à l'heure actuelle ».

(350) C. SCHNEIDER, « Le concept de sécurité dans la PESC et la PESD », préc. p. 115.

à une logique intergouvernementale caractérisée par le poids du Conseil et le vote à l'unanimité, ceux du premier pilier relevant d'une logique communautaire plus soucieuse d'équilibre institutionnel. Cette approche est certes exacte mais elle ne reflète qu'imparfaitement la complexité du système actuel puisque la diversité des régimes se décline également au sein des piliers.

Les instruments susceptibles d'être sollicités en matière de gestion de crises dans le cadre du pilier communautaire résultent de textes adoptés conformément à des procédures qui privilégient le vote à la majorité qualifiée et requièrent l'intervention du Parlement européen. Il en est ainsi dans le cadre de la politique de coopération au développement qui contribue grandement à la stabilité structurelle et fait de l'institution démocratique un codécideur qui peut y faire prendre en compte ses préoccupations constantes en matière de développement durable entendu dans un sens politique, économique, social et écologique. En revanche, le Parlement n'intervient que pour avis au titre de la coopération économique, technique et financière avec les pays qui ne relèvent pas de la catégorie «en développement». Quant à la politique commerciale qui peut aussi par ses instruments contribuer à la prévention des crises, elle fait figure d'exception et ne prévoit pas d'intervention du Parlement, les textes étant pris par le seul Conseil à la majorité qualifiée. Si l'on y ajoute les sanctions communautaires (art. 60 et 301CE) et quelques décisions encore adoptées sur la base de l'article 308 CE, on constate la diversité des procédures à suivre pour adopter les instruments de gestion de crises et encore ne s'agit-il que des actes de base, les mesures d'exécution renvoyant quant à elles aux procédures comitologiques avec des pouvoirs plus ou moins encadrés de la Commission.

Le pilier PESC est certes plus homogène avec la prépondérance du Conseil en matière d'adoption des actes (351); le vote à l'unanimité y est toujours de principe même si certaines modalités permettent d'en limiter l'usage (352). En tout état de cause, les décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense

---

(351) Sous réserve de l'adoption des stratégies communes par le Conseil européen et de possibles décisions du COPS, sur habilitation du Conseil.

(352) Pour les actes de mise en œuvre des stratégies communes ainsi que des actions communes et des positions communes. Par ailleurs, le traité d'Amsterdam a introduit une possibilité d'abstention constructive dont le fonctionnement est décrit à l'article 23, §1 UE.

obéissent à un régime particulier (353) et sont toujours prises à l'unanimité.

En dépit des révisions, la dispersion des procédures demeure, générant un «*chaos procédural*» (354) contreproductif en ce sens qu'il exacerbe les tensions entre les institutions. Celles-ci développent des stratégies visant à défendre leurs intérêts et à préserver leur «*pré carré*» : elles ne favorisent pas une combinaison optimale des moyens utilisables pour la gestion des crises et les discussions (dissensions) peuvent être à l'origine de retards dans l'adoption des textes, voire de contentieux devant la Cour.

Ainsi, le Parlement européen, au nom de la légitimité démocratique, cherche-t-il à peser sur les dispositifs de gestion des crises. Écarté de la prise de décision en matière de PESC, il multiplie les résolutions déplorant cette situation et cherche à utiliser ses autres prérogatives pour améliorer sa position institutionnelle. A la faveur de ses pouvoirs budgétaires, il a pu obtenir un accord interinstitutionnel sur le financement de la PESC (355) qui a amélioré son information sur les décisions en ce domaine (356). De même, il a utilisé son pouvoir de décharge pour contester les pratiques du Conseil en matière d'imputation dans sa propre section des dépenses dites administratives liées à la PESC et a ajourné sa décision à l'égard du Conseil (357). Dans le cadre du premier pilier, le Parlement veille scrupuleusement au respect de ses pouvoirs législatifs. En témoignent, par exemple, les débats qui l'ont opposé à la Commission au moment de l'adoption des nouveaux instruments financiers en 2006, plus spécialement à propos de l'instrument de stabilité (358) : il a ainsi obtenu la modification des bases juridiques initiales qui ne

---

(353) Pour leur financement en particulier, voir *infra*.

(354) Selon la formule de J.-L. BOURLANGES, *Rapport sur la typologie des actes et la hiérarchie des normes*, A5-0425/2002 du 3 décembre 2002, p. 22.

(355) Accord du 16 juillet 1997 (JO, n° C 262 du 22 septembre 1997) repris par la suite dans les accords interinstitutionnels sur la discipline budgétaire et les perspectives financières.

(356) Même si le Parlement déplore régulièrement dans ses rapports l'insuffisance des informations transmises. Voir par exemple le rapport H. Kuhne sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité et la PESC du 15 mai 2008, doc. A6-0186/2008, point 45, p. 11.

(357) Décision du Parlement européen du 23 avril 2009 concernant la décharge pour l'exécution du budget général de l'Union européenne, section II. Conseil, (Doc C6-0417/2008).

(358) Règlement n° 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 novembre 2006, instituant un instrument de stabilité, JO, n° L 327 du 24 novembre 2006, p. 1.

permettaient que sa consultation (art. 308 CE et 203 CEEA (359)) et est devenu ainsi codécideur grâce au recours à la double base 179 CE et 181A CE (360). Cette possibilité de cumul a d'ailleurs été ultérieurement «validée» dans un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes qui ne touchait pas directement la gestion des crises (361) mais témoigne une nouvelle fois de la vigilance du Parlement européen face à toute atteinte à ses prérogatives.

Bien que s'abritant derrière d'autres arguments, Commission et Conseil s'opposent aussi. La première défend les «vertus» de la méthode communautaire en termes d'efficacité des interventions de l'Union et déplore la lourdeur de procédures PESC souvent à l'origine de retards et même de blocages dans des situations où, au contraire, une action rapide s'impose. A l'opposé, le Conseil argue de la spécificité du domaine de la politique étrangère et de la nécessité, dans un domaine où les sensibilités des Etats membres sont très différentes (atlantistes, neutres, anciennes puissances coloniales....) d'avoir un consensus pour s'engager dans une opération de crise et de conférer par là même une plus grande légitimité à l'intervention européenne. Au-delà du discours sur la méthode, ce sont toutefois des enjeux de pouvoirs et, au-delà, l'efficacité des instruments de gestion des crises qui sont en cause. Ainsi, la volonté de la Commission de recourir à l'article 308 CE pour fonder sa proposition relative à l'instrument de stabilité ne visait pas tant à écarter le Parlement qu'à pouvoir intégrer «à titre exceptionnel» et pour des raisons d'efficacité dans la prise en charge d'opérations civiles de gestion de crises (362). Mais la Commission n'a pu faire accepter ces dispositions dans le texte final. Se profilait derrière le fondement retenu à l'origine par la Commission, la poursuite, pour justifier le recours à l'article 308 CE, d'objectifs dépassant le seul domaine communautaire et relevant de la PESC. La position de cet article dans les dispositions générales et finales du traité CE ne le permet pas, comme l'a rappelé la Cour dans l'affaire *Kadi* (363) : elle a estimé pertinent le recours additionnel à l'article 308 CE en matière de sanctions à l'encontre de terroristes, mais en

---

(359) Car le texte incorporait, à l'origine, la coopération en matière de sécurité nucléaire. Pour la proposition de règlement de la Commission, voir COM (2004) 630 final du 29 septembre 2004.

(360) Le texte définitif est fondé à la fois sur les dispositions de la coopération au développement (179 CE) et de la coopération avec les tiers (181A CE) en raison des Etats possiblement bénéficiaires de cet instrument.

(361) CJCE, 6 novembre 2008, *Parlement c. Conseil*, aff. C-155/07, *Rec.* p. I-8103.

(362) COM (2004) 630, *préc.*, p. 21.

(363) CJCE, 3 septembre 2008, aff. jtes. C-402 et 415/05 P, *Rec.* p. I-6351.

sollicitant, contrairement au Tribunal de première instance, un objectif «*implicite et sous-jacent*» dont les articles 60 et 301 CE sont l'expression (364). La Commission a aussi, de son côté, montré qu'elle veillait à ses prérogatives et n'hésitait pas à saisir la Cour en cas d'empiètement par le Conseil sur ce qu'elle estime être son domaine de compétence (365).

La multiplication des frictions entre institutions est la résultante directe de l'éclatement des instruments de gestion de crise et de la variété des procédures d'adoption de leur acte-support. Mais les tensions sont exacerbées par le caractère artificiel du fractionnement fonctionnel : il n'est en effet pas possible de dégager une séparation des tâches qui reposerait sur le clivage entre interventions conjoncturelles et actions structurelles et des chevauchements entre instruments apparaissent à tous les stades de la gestion de crise.

Ainsi, lors du «pic de crise», peuvent être sollicités aussi bien des instruments communautaires (aide humanitaire ou protection civile) que des instruments relevant de la PESC. Mais si missions militaires et aide humanitaire sont des instruments bien distincts, les frontières entre opérations soutenues dans le cadre de l'instrument de stabilité et opérations civiles relevant de la PESC sont beaucoup plus floues. C'est d'ailleurs pourquoi la Commission, pour pallier la faiblesse du budget PESC et en arguant de sa bonne réactivité, avait souhaité pouvoir y inclure de telles actions à titre exceptionnel.

Lors de la sortie de crise, les chevauchements sont particulièrement nombreux. En effet, après les interventions civilo-militaires «à chaud», la phase de stabilisation doit être engagée. Les objectifs tels que la reconstruction de l'appareil d'Etat, la remise en route des institutions et de l'Etat de droit sont poursuivis par des instruments PESC mais aussi de la Communauté. On les retrouve tant au cœur des missions de police, de justice ou de réforme de la sécurité instaurées par des actions communes qu'au centre des instruments déployés par la Communauté au plan unilatéral (partenariats pour l'adhésion, partenariat européen, instruments financiers), conventionnel (accord de Cotonou avec les Etats ACP, accords de stabilisation et d'association dans les Balkans) ou de «droit mou» avec les plans d'actions.

---

(364) Points 226 et 227.

(365) Voir *infra*.

Même les stratégies à plus long terme en faveur de la stabilité structurelle n'échappent pas à ce phénomène de chevauchement, d'autant que la politique de coopération au développement a été envisagée de façon très large par le «*consensus européen pour le développement*» de 2005 (366) : il résulte de ce texte qu'il ne peut y avoir de développement durable et d'éradication de la pauvreté sans paix et sans sécurité et une référence particulière est faite à la prévention des conflits et de la fragilité des Etats (367). Les objectifs de la PESC (art. 11 UE) recourent de plus, pour certains d'entre eux, ceux de l'article 177 CE. La question de la contribution au financement de la lutte contre les armes légères et de petit calibre a ainsi posé problème et opposé le Conseil et la Commission devant la Cour (368). Mais celle-ci n'a pu que constater que la décision du Conseil, adoptée au titre du deuxième pilier, relevait par son contenu et ses objectifs à la fois de la politique de coopération au développement et de la politique étrangère. Seul le recours à l'article 47 UE et à l'acquis communautaire a permis de trancher en faveur de la base juridique communautaire.

Les instruments de gestion de crises offrent donc une illustration emblématique des handicaps résultant de la situation actuelle de l'Union. La révision issue du traité de Lisbonne réduirait certaines de ces difficultés en faisant disparaître formellement les piliers et en homogénéisant les procédures. Mais la spécificité de la PESC y serait consacrée et il est craindre que l'on ne parvienne pas à ce que «*Des ensembles spécifiques de problèmes (puissent) être traités d'une manière cohérente grâce à une combinaison adéquate de tous les instruments politiques disponibles*» comme le souhaitait la Commission dans sa communication de 2001 sur la prévention des conflits (369).

## 2. Une dispersion des moyens affaiblissant la réponse aux crises

La diversité des processus décisionnels est facteur de tensions et porteuse d'incohérence dans le dispositif instrumental. Les difficultés liées à la pilarité se retrouvent au niveau des moyens nécessaires à la mise en œuvre des instruments; elles sont même accrues dans la mesure où les ressources mobilisées relèvent de l'Union dans ses

---

(366) JO, n° C 46 du 24 février 2006, p. 1.

(367) Point 89, p. 26.

(368) CJCE, 20 mai 2008, *Commission c. Conseil*, aff. C- 91/05, *Rec.*, p. I-3708.

(369) COM (2001) 211 final du 11 avril 2001.



diverses composantes mais proviennent aussi des Etats membres. Cette dispersion des moyens humains, matériels et financiers soulève un problème de visibilité de l'Union en tant qu'acteur mais nuit surtout à l'efficacité de son action face à une crise tant en terme de réactivité que de coordination des moyens.

S'agissant des moyens humains et matériels, l'Union européenne dispose d'une administration dotée de ressources non négligeables mais sans commune mesure avec celles des (grands) Etats. A titre comparatif, le seul service diplomatique de la France, du même ordre de grandeur que celui du Royaume-Uni, compte quelques 16000 agents répartis dans 156 ambassades et 17 représentations permanentes dans le monde (370).

– A la Commission, l'action extérieure relève de cinq directions générales : commerce, aide humanitaire, développement, relations extérieures et voisinage, élargissement (371). L'organigramme, remanié au gré des évolutions, comprend notamment au sein de la DG Relex une Direction A (Plate forme de crise et coordination avec la PESC) dotée d'unités chargées de la «*Prévention des conflits et gestion des crises*», des «*Opérations PESC*» et de la «*Politique de sécurité*». Toutefois, les fonctionnaires et agents de la Commission n'ont que rarement une activité opérationnelle, étant prioritairement en charge de la conception des textes et du suivi de leur mise en œuvre. Les mesures commerciales sont exécutées par les administrations nationales, ECHO recourt à des experts mais fait en général acheminer l'aide humanitaire via des ONG ou des organisations internationales (372), le mécanisme de protection civile s'appuie sur les moyens des Etats membres. L'assistance financière est en revanche gérée par l'office Europaid (373) de la Commission

---

(370) Sans compter les quatre-vingt-dix-huit postes consulaires.

(371) Elles sont placées sous l'autorité de quatre Commissaires (Louis Michel regroupant dans son portefeuille développement et aide humanitaire) mais, dans un souci de cohérence des politiques, a été mis en place le groupe dit des Commissaires Relex sous la Présidence de M. Barroso.

(372) Voir rapport annuel 2007, COM (2008) 449 final du 9 juillet 2008. L'aide a été acheminé par des ONG (47 %), des Agences des Nations unies (42 %) et des organisations internationales (11 %) et a touché 127 millions de bénéficiaires.

(373) S'y ajoutait, dans les Balkans, l'Agence européenne de reconstruction qui a aujourd'hui disparu. Certaines critiques dont elle a fait l'objet illustre le danger de multiplication des structures. Isabelle IONNIDES, dans son étude sur «*La réforme de la police en Macédoine, la coordination interinstitutionnelle et la coopération internationale à l'épreuve*» souligne ainsi la confusion sur l'identification des responsables des programmes d'aide et la lutte de pouvoir entre la délégation et l'AER, in B. DELCOURT, M. MARTINELLI et E. KLIMMIS (éd.), *L'Union européenne et la gestion des crises*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2007, p. 108.

en liaison avec les Délégations dans les pays tiers. Au nombre de 119 (374), elles jouent un rôle important d'interface entre la DG Relex dont elles dépendent et la situation sur le terrain (375).

– Les structures du Conseil ou gravitant autour de lui ont subi de plein fouet les évolutions de l'Union. Comme le souligne C. Blumann, «*la montée en puissance du 2<sup>e</sup> pilier a suscité le besoin d'organes susceptibles d'animer et de coordonner l'action de l'Union européenne alors même que la PESC dispose d'une pléthore d'organes politiques et administratifs*» (376). Certaines structures se sont étoffées, de nouvelles sont apparues, voire continuent d'apparaître (377) : «*l'organigramme est devenu tentaculaire*» (378).

Le Secrétariat général, dirigé par le Haut représentant pour la PESC, est doté d'une direction générale (379) «affaires extérieures et politico-militaires», elle-même subdivisée en 9 directions dont une pour les questions de défense (Direction 8) et une autre la gestion civile des crises (Direction 9). Contrairement à la Commission, il n'existe pas de «service extérieur», excepté deux délégations, le Conseil s'appuyant sur le réseau diplomatique de l'Etat de la Présidence (380).

Aux côtés du COREPER est apparu le Comité politique devenu par la suite le COPS qui constitue un rouage essentiel de la PESC puisqu'il peut notamment exercer, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise (art. 25 UE); il intervient en coordination avec le Comité pour les aspects civils de la gestion des crises (CivCom) et le Comité militaire. Avec la reprise des activités de l'UEO, la «machinerie» de l'Union s'est par ailleurs enrichie avec l'unité de planification et d'alerte rapide (devenu unité politique au sein du Secrétariat général) dont les activi-

---

(374) Auxquelles s'ajoutent cinq délégations auprès des organisations internationales, soit 4900 agents.

(375) Elles représentent les intérêts de la Communauté. Cependant, à côté de leur fonction en matière d'application des politiques et de gestion (de plus en plus décentralisée) de l'aide, elles ont un rôle politique du fait de leurs liens avec les autorités du pays et des contacts avec les représentations des Etats; à ce titre, elles contribuent à la coordination des positions nationales.

(376) «Le Conseil de l'Union européenne», *J-Cl. Europe*, fasc. 219, 2006, n° 36.

(377) Ainsi la nouvelle capacité civile de planification et de conduite installée en mai 2007 au sein du secrétariat général, voir T. BAUD et S. PFISTER, «La création et la montée en puissance de la capacité civile de planification et de conduite (CPCC) : quelles implications pour l'Europe de la défense?», *Cahier du CEREM*, n° 7, février 2009, pp. 61-73.

(378) J. AUVRET-FINCK, «La PESC», *J-CL. Europe*, fasc. 2610, 2006, n° 31.

(379) La Direction générale E est l'une des 8 DG du Secrétariat général.

(380) Lorsque cela est possible. On sait par exemple que la Slovénie, lors de sa Présidence, a largement sollicité le réseau diplomatique de la France.

tés ont été transférées au Centre de situation conjoint de l'Union, le Centre satellitaire et l'Institut d'études de sécurité en tant qu'agences auquel s'ajoutera l'Agence européenne de défense en 2004.

Surtout, des organes militaires ont été créés : le Comité militaire, composés des chefs d'Etat major des armées des Etats membres (381), suit le déroulement des opérations militaires et dirige l'Etat major de l'Union européenne, composé d'environ 200 officiers (382), qui remplit des fonctions opérationnelles (alerte, évaluation des situations et planification stratégique). Certes, « *son rôle et ses effectifs sont plus restreints que ceux d'un véritable Etat-major opérationnel en mesure de planifier et de conduire des opérations* » (383), mais, progressivement, apparaissent des « *structures à vocation directement opérationnelle* » (384).

Toutefois, en cas de crise, des moyens spécifiques doivent être mobilisés pour intervenir sur le terrain en sus de ces ressources permanentes. Si l'Union peut décider l'envoi de représentants spéciaux dans un pays ou une région en crise (385), les capacités affectées à la réalisation d'une mission de gestion de crise, qu'elle soit civile ou militaire, sont fournies par les Etats membres, voire des Etats tiers et/ou l'OTAN s'agissant des instruments de planification et de conduite des opérations (386). En effet, il a été décidé au Conseil européen d'Helsinki UE que « *dans le cadre d'opérations dirigées par l'UE, les Etats membres devront être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg* » (387), ce qui, compte tenu des relèves, nécessitait plus de

---

(381) Représentés par leur délégué militaire à Bruxelles.

(382) A l'origine 150 mais il a été souligné que ce chiffre important tranchait avec la faiblesse des effectifs dévolus aux aspects civils de la PESC, voir E.J. STEWART, « Capabilities and coherence? The evolution of european Union conflict prevention », *EFAR*, 2008, vol. 13, p. 249.

(383) A. BIAVA, « Vers un quartier général européen? Les implications pour le développement d'une culture stratégique européenne », *Cahier du CEREM*, n° 7, février 2009, p. 51.

(384) T. BAUD et S. PFISTER, « La création et la montée en puissance de la capacité civile de planification et de conduite (CPCC) quelles implications pour l'Europe de la défense? » préc., p. 66. Les auteurs citent au titre de ces structures, outre l'Etat major, la CPCC, la cellule civilo-militaire et le WKC, une capacité de veille, tous trois de création récente (2007 et 2008).

(385) Onze en 2008.

(386) A défaut de conduite de l'opération par une nation-cadre (aujourd'hui possiblement la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume Uni ou la Grèce), il faut faire appel aux moyens de l'OTAN en vertu des accords dits de « Berlin + » de 2002.

(387) Point 21 des conclusions. Cet objectif a été enrichi depuis par la création de groupes tactiques (objectif 2010), voir *infra*.

200 000 hommes. Mais ces moyens ne sont pas propres à l'Union. Les Etats membres, conformément au catalogue des forces adopté par la suite, précisent les effectifs et matériels qu'ils sont en mesure de fournir. Ces capacités militaires ont été complétées lors du Conseil européen de Feira par des capacités civiles (objectif global civil pour 2008) prévoyant une force de police (5000 policiers dont 1000 déployables en 30 jours), 200 juristes (juges, avocats, procureurs) et un corps d'experts en administration civile : par ailleurs ont été prévues des équipes de protection civile ainsi qu'une force de 2000 hommes. Il s'agit toutefois d'obtenir à partir de ces réserves capacitaires, l'accord des Etats pour lancer une opération de l'Union et fournir les moyens indispensables pour la mener à bien; aussi des concours extérieurs sont-ils parfois nécessaires.

Des moyens matériels et humains peuvent être «empruntés» à l'OTAN en vertu des arrangements dit de «*Berlin plus*» négociés avec cette organisation internationale. Toutefois, pour éviter de recourir aux capacités de défense de l'OTAN, l'UE tend à renforcer ses capacités «autonomes» de défense en développant des outils permettant notamment de renforcer l'interopérabilité des matériels, la réalisation d'un marché commun de l'armement et la coordination des programmes nationaux en matière de capacités de défense. A plus brève échéance, l'Union européenne gonfle artificiellement ses capacités autonomes de défense en ouvrant ses opérations de gestion de crise à la participation d'Etats tiers souscrivant aux objectifs de la mission et acceptant de mettre des forces à la disposition de l'Union. Une telle pratique permet ainsi de mobiliser des capacités civiles et militaires plus importantes. Elle assure, en outre, une plus grande légitimité à la mission de l'Union qui sera alors soutenue par un plus grand nombre d'Etats. Il est toutefois nécessaire de conclure pour chaque mission un accord spécifique qui, adopté sur le fondement de l'article 24 UE, peut tarder à se concrétiser. Cette solution reste néanmoins d'une très grande complexité et met l'Union dans une situation qui l'oblige à composer avec ses propres Etats, souvent avec l'OTAN et avec des Etats tiers pour envisager l'envoi d'une mission alors qu'en cas de crise le temps presse. S'y greffent de plus de possibles problèmes financiers.

Les ressources financières constituent une dimension fondamentale pour la gestion de crise. L'Union dispose de son propre budget et la rubrique 4 des Perspectives financières intitulée «*L'Union en*

*tant qu'acteur sur la scène internationale*» se donne comme objectif de contribuer à la paix, à la stabilité et à la prospérité au-delà de ses frontières; elle permet d'assurer le financement des instruments spécifiquement ou partiellement dédiés à la réduction de la tension et au maintien de la paix. Mais, toutes les actions de crises ne sont pas financées par le budget : à la diversité des procédures et à la dispersion des moyens humains, correspond aussi un éclatement des sources de financement, témoignant d'un véritable «*maquis financier*» (388). Des régimes différents s'appliquent pour soutenir les actions relevant de la gestion de crises, y compris lorsqu'elles sont conduites dans une même zone géographique. Ainsi pour l'opération au Darfour, quatre circuits financiers ont été mobilisés (389) : le budget PESC, le mécanisme ATHENA pour les coûts communs au titre des opérations militaires, le budget des Etats membres et le budget du Secrétariat général du Conseil. Cet éparpillement ne procède d'aucune logique apparente, si ce n'est la volonté des Etats membres de ne pas perdre certaines de leurs prérogatives, même au prix de dysfonctionnements.

– Le budget général de l'Union, alimenté par des ressources propres issues des 27 Etats membres, constitue une source de financement importante et environ 6 % de ses crédits sont consacrés à l'action extérieure. Les instruments financiers géographiques favorisant la stabilité structurelle dans les pays en développement ou d'autres Etats tiers du voisinage ainsi que l'instrument de stabilité mobilisé pour la stabilisation et la reconstruction de pays en crise, sont financés par des crédits inscrits au budget et obéissent, en matière de vote et d'exécution des dépenses, aux règles communautaires (art. 272 et 274 CE). Depuis le traité d'Amsterdam, il en va de même des dépenses opérationnelles entraînées par des actions relevant du 2<sup>e</sup> pilier (390), sauf si le Conseil en décide autrement à l'unanimité et à l'exclusion des opérations militaires ou ayant des implications dans le domaine de la défense. C'est dire que les missions civiles (police, Etat de droit...) relèvent, sauf exception, du

---

(388) J. AUVRET-FINCK, «Les prérogatives du Parlement européen dans les relations extérieures de l'Union. L'apport du traité établissant une constitution pour l'Europe», in *Droit international et coopération internationale, Hommage à J. Touscoz*, Nice, France Europe, 2008, p. 823.

(389) Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, compte rendu n° 7 de la séance du 16 octobre 2007 relative à l'examen du rapport d'information sur l'avenir de la PESC et son financement (rapport Roland Blum, n° 291 du 16 octobre 2007).

(390) Les dépenses administratives étaient budgétisées et les dépenses opérationnelles pouvaient l'être mais sur décision du Conseil.

financement et des règles prévues pour le budget communautaire. Les sommes restent très modestes, «*dérisoires au regard des ambitions affichées par l'Union*» (391) : environ 285 millions d'euros au titre de 2008, soit moins de 0,1 % du budget, ce qui risque d'être insuffisant pour financer des missions importantes. Outre la section de la Commission où ont été positionnées les dépenses opérationnelles de la PESC, les dépenses administratives sont imputées sur la section propre du Conseil, ce qui génère des problèmes avec le Parlement qui souhaiterait pouvoir en discuter avec lui (392).

La coopération financière avec les Etats ACP échappe quant à elle toujours au régime général et se réalise dans le cadre particulier du FED qui n'a pu, en dépit de multiples tentatives, être jusqu'à présent budgétisé. Outre la dimension «stabilité structurelle», des financements touchant les crises ont été prévus en lien avec les dispositions de l'accord de Cotonou (393) (art. 11). Une facilité pour la paix de 300 millions d'euros a été créée en 2004 et dotée de 300 millions d'euros supplémentaires en 2006 pour le transport de troupes, les frais de subsistance des soldats et de façon plus large le développement des efforts de paix (394). L'existence du FED ne préjuge pas de possibles apports complémentaires au titre du budget mais l'essentiel du financement en faveur des Etats ACP, soit 22, 682 milliards pour le 10<sup>ème</sup> FED (395), procède d'un régime qui donne aux Etats membres un poids plus important que dans le cadre budgétaire (financement spécifique et modalités de gestion particulière des crédits).

Un régime encore plus dérogatoire est prévu pour les opérations militaires de la PESC : le financement des dépenses est en effet décidé au cas par cas et il est supporté uniquement par les Etats membres souhaitant participer à une mission ou y contribuer. Seule une faible part concernant les coûts communs est prise en charge dans le cadre du mécanisme ATHENA. Mais si ses modalités de

---

(391) Rapport Roland Blum, préc., p. 17.

(392) Voir *supra*.

(393) Les documents de stratégies par régions et les programmes indicatifs régionaux poursuivront cinq priorités dont le soutien aux mécanismes régionaux visant à promouvoir la paix et la stabilité, à prévenir et à gérer les conflits et à lutter contre les menaces de sécurité et la bonne gouvernance régionale. Quant aux programmes nationaux, ils font aussi de la paix et de la sécurité l'une de leurs priorités dans le cadre de la stratégie pour l'Afrique.

(394) Elle a été utilisée au Soudan (Darfour), aux Comores et en République centrafricaine pour le soutien de la paix et le renforcement des capacités sous le 9<sup>e</sup> FED.

(395) Période 2008-2013.

fonctionnement sont fixées par une décision du Conseil applicable à tous les Etats membres (sauf le Danemark (396)), seuls ceux qui participent à une opération l'abondent selon une clé de répartition liée à leur PNB.

Il faut donc conclure pour les instruments de gestion de crise à un *imbroglio* financier qui est encore accru par les interventions que les Etats membres peuvent mener et financer dans le cadre de leurs propres politiques étrangères et de développement (397). La segmentation des ressources nuit à la visibilité de l'acteur européen; leur montant et leur origine risquent surtout dans certains cas de mettre en cause l'efficacité de la gestion des crises en retardant, voire bloquant, des interventions suite à la difficulté de mobiliser des fonds.

En conclusion, le constat de complexité s'impose mais il fait écho à la richesse du dispositif instrumental de l'Union et à un besoin de réponse globale aux situations de crises. Rapporté à une activité récente de l'Union, il est possible d'y voir un passage obligé, les Etats membres ayant déjà consenti à s'engager sur le terrain militaire longtemps tabou. De plus, un certain optimisme permet de considérer que les dysfonctionnements, face à des enjeux tels que la paix internationale, peuvent être porteurs de changements. Mais les réticences de certains Etats restent fortes et les évolutions passeront sans doute par des solutions pragmatiques et des avancées très progressives.

B. – *Des solutions pragmatiques,  
facteurs d'efficacité instrumentale*

Il est extrêmement difficile, voire impossible, de donner une appréciation globale de l'action de l'Union en matière de gestion des crises. Outre le fait qu'elle n'agit pas seule dans la recherche de la paix et qu'il est très difficile d'évaluer l'impact des actions développées de façon préventive en matière de stabilité structurelle, chaque situation est un cas particulier et le poids des volontés politiques est déterminant. Le respect des exigences juridiques est sciemment utilisé par les

---

(396) En vertu du protocole sur la position de cet Etat annexé au traité d'Amsterdam.

(397) La Cour a eu l'occasion de préciser que la politique de coopération au développement relève de compétences parallèles permettant aux Etats d'agir, soit collectivement comme dans le cas du FED ou individuellement, ceci ne préjugeant pas d'une action de la Communauté seule ou conjointement avec ses Etats membres.

Etats membres qui souhaitent freiner une intervention de l'Union, tout comme le droit peut vite être dépassé comme le soulignait un membre de la Commission après 36 années passées à la DG Développement : «*Retenons que les procédures et les structures, même les plus complexes, voire tordues, peuvent fonctionner si ceux qui en ont la charge sont animés de la volonté de les faire marcher!*» (398).

A défaut d'appréciation globale, il est toutefois clair que la gestion des crises est aujourd'hui au cœur de l'action extérieure de l'entité européenne. C'est une priorité affichée et en quelques années, les progrès ont été spectaculaires. Javier Solana déclarait ainsi au Salon international de la Défense en juin 2008 que «*depuis 2003, l'Europe a considérablement développé ses outils de prévention et de gestion des crises*» et que «*plus d'une vingtaine d'opérations ont été lancées (depuis cette date) sur trois continents*» (399). Il tempérerait toutefois ce bilan en considérant que si ceci était satisfaisant, ce n'était pas pour autant suffisant. Ce constat est largement partagé; ainsi, la Commission appelle-t-elle régulièrement à des progrès en termes de cohérence, d'efficacité et de lisibilité de l'action extérieure (400). A défaut de révision des traités qui pourrait y contribuer, les avancées doivent s'opérer dans le cadre existant. L'objectif consensuel de paix et de développement durable est de nature à favoriser la recherche de solutions pragmatiques, contournant tout dogmatisme opposant méthode communautaire et méthode intergouvernementale. L'efficacité en matière de gestion des crises passe par des formules *ad hoc*, au cas pas cas, pour parvenir, au moins partiellement, à une plus grande coopération entre les acteurs et à une meilleure réactivité des instruments.

### 1. *L'efficacité par une plus grande coopération des acteurs*

La cohérence évoquée à l'article 3 du TUE constitue une exigence particulière de l'action extérieure (401) et touche au premier chef la

---

(398) D. FRISCH, *La politique de développement de l'Union européenne. Un regard personnel sur 50 ans de coopération au développement*, Centre européen de gestion des politiques publiques, coll. «Rapport ECDPM», n° 15, 2008, 74 p.

(399) Propos du Haut Représentant à l'occasion du Salon international de la défense EURO-SATORY, Document du Conseil de l'Union européenne du 17 juin 2008, S214/08.

(400) COM (2006) 278 final du 8 juin 2006.

(401) V. I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du traité UE. Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, coll. «Droit de l'Union européenne», 2009.



gestion des crises en raison de sa complexité institutionnelle et instrumentale : elle nécessite une coopération de tous les acteurs, au-delà de celle entre le Conseil et la Commission expressément visée à l'article 3 UE, et se décline à tous les niveaux.

La recherche de cohérence et de coopération se situe tout d'abord au niveau stratégique. Les stratégies communes prévues à l'article 13 UE répondent certes à un besoin de cohérence en précisant la «vision» de la relation de l'Union avec un Etat ou un groupe d'Etats mais aussi concernant un thème. Toutefois, elles ont été peu utilisées et leurs limites mises en lumière par le Haut Représentant. Aucune ne concerne les crises ou une région en crise, le projet de celle pour les Balkans ayant été abandonné. La nécessité d'une approche stratégique et globale n'était pas en cause mais cet acte unilatéral adopté par le Conseil européen sur recommandation du Conseil nécessitait, pour sa mise en œuvre, l'adoption d'instruments relevant des différents piliers par des acteurs qui n'y avaient pas été nécessairement associés. Parallèlement au déclin des stratégies communes, des partenariats, dont certains avec une dimension stratégique affichée, ont proliféré. Ces instruments ont, comme les stratégies communes, un caractère «transpiliers» et comprennent toujours un volet sécurité; parfois, cette question occupe une place centrale compte tenu de la région en cause : c'est le cas du «partenariat stratégique Afrique – Union européenne», d'ailleurs sous-titré «une stratégie commune Afrique – Union européenne». Mais, à la différence des stratégies communes, ces partenariats sont de nature plus coopérative et n'ont pas de caractère contraignant.

Ainsi, la stratégie de l'Union pour l'Afrique fut adoptée lors du Conseil européen de Bruxelles en 2005 (402), à la suite d'une communication de la Commission (403). Par la suite, le partenariat stratégique fut arrêté à l'occasion du Sommet Union européenne – Afrique de Lisbonne le 9 décembre 2007 (404). Il est lui-même complété par un premier plan d'action (2008-2010) qui identifie de multiples «partenariats», dont celui «en matière de paix et de sécurité», eux-mêmes assortis d'actions prioritaires qui ont été «*établis d'un commun accord*» avec les partenaires africains. La démarche est

---

(402) L'Union européenne et l'Afrique : vers un partenariat stratégique, Europe-Documents n° 2429 du 31 décembre 2005.

(403) COM (2005) 489 final du 12 octobre 2005.

(404) *Bulletin de l'UE*, 2007, n° 12, point 34.29.

donc coopérative. Elle associe les Etats tiers mais aussi la Commission. Même le Parlement fut tenu informé. Elle se veut aussi globale et soucieuse de cohérence, notamment du côté européen où est consignée la volonté de veiller, pour la mise en œuvre du partenariat, à une «*coopération plus étroite entre institutions et au sein des institutions*». Un rapport de la Commission faisant état des premières réalisations «*Un an après Lisbonne*»(405) souligne notamment la mise en place de huit équipes composées d'Etats membres particulièrement engagés, de la Commission, et du secrétariat du Conseil sous la coordination générale du groupe de travail «*Afrique*» du Conseil.

Ces textes qui abordent de multiples questions, sans considérations liées aux piliers restent certes assez généraux et n'ont pas de caractère contraignant mais ils facilitent les relations avec les partenaires comme les rapports internes à l'Union. Ces instruments participent d'un «*processus de socialisation au sein des institutions grâce auxquels ils se socialisent autour d'un ensemble de visions et d'attente partagées*»(406), facilitant l'adoption ultérieure d'instruments formalisés soumis aux contraintes des traités et de la répartition des compétences. La réflexion en commun, en amont, apporte de la cohérence matérielle et réduit les tensions interinstitutionnelles. Au titre des démarches fixant une vision partagée de l'Union, il convient aussi de citer le Consensus européen pour le développement adopté conjointement par les institutions et les Etats membres. Peut-être le commissaire Louis Michel s'en est-il inspiré en invitant la DG ECHO à lancer une initiative politique majeure définissant un consensus communautaire sur les principes et les meilleures pratiques de l'action humanitaire dans le but de renforcer l'efficacité et la coordination des politiques de l'UE dans ce domaine.

L'efficacité de la réponse aux crises appelle aussi une coordination plus quotidienne entre les diverses structures de l'Union et aussi avec celles des Etats (407). Au niveau des instances bruxelloises, la coordination peut s'opérer de diverses manières (échanges d'infor-

---

(405) «Un an après Lisbonne : Le partenariat UE-Afrique en action», COM (2008) 617 final du 17 octobre 2008.

(406) A. BIAVA, «Vers un quartier général européen?», préc., p. 50.

(407) Comme le traité y invite parfois (voir article 180 CE pour la coopération au développement ou l'article 20 UE pour les missions diplomatiques).

mations, participation réciproque à des réunions, équipe conjointe...) mais la difficulté est d'y parvenir et de la rendre effective. Pourtant, en matière de gestion de crises, l'articulation entre les divers acteurs est particulièrement impérative du fait de l'éclatement des instruments, *a fortiori* avec la montée en puissance des opérations civilo-militaires (408).

En matière de coordination civilo-civile entre la Commission et le Conseil, un échange d'information a pu être mis en place en matière d'alerte précoce entre les structures d'évaluation des situations existant au sein des deux institutions; celui-ci reste toutefois en deçà des souhaits de la Commission qui proposait, comme première étape, une évaluation conjointe des pays à risques (409). S'agissant de la phase de préparation de la réponse qui implique le pilier communautaire et la PESC, des équipes mixtes de réponse coordonnée aux crises ont été créées en 2003 sur une base *ad hoc*; en dépit de résultats jugés inégaux, elles contribuent à améliorer la coordination interservices puisqu'elles regroupent des membres de la Commission et du Secrétariat du Conseil (410). La coordination civilo-militaire soulève quant à elle des difficultés encore plus importantes : à l'existence des piliers s'ajoutent des différences de culture marquées. Compte tenu de cette situation, la création en 2005 de la cellule civilo-militaire a été saluée comme un progrès vers une réponse intégrée aux crises. Située au sein de l'Etat major de l'Union, elle est composée de militaires (25) mais aussi de civils de la DG 9 du Secrétariat (cinq) auxquels ont été ajoutés par la suite deux experts de la Commission (aide humanitaire et réponse aux crises). Bien que l'objet de la cellule soit d'aider les actions PESC, elle a acquis des vertus de coordination transpiliers (411).

Le besoin de coordination se prolonge dans les Etats tiers, spécialement ceux connaissant des crises ou susceptibles d'en connaître. L'article 20 UE prévoit que «*les missions diplomatiques et consulaires des Etats membres et les délégations de la Commission (...) coopèrent pour assurer le respect et la mise en œuvre des positions communes et des actions communes arrêtées par le Conseil*». Il évoque

---

(408) Tout spécialement l'appui aux processus de réformes du secteur de la sécurité dans les Etats tiers.

(409) COM (2005) 153 final du 20 avril 2005.

(410) C. GOURLAY, «Civil-Civil co-ordination in EU crisis management», in A. NOWAK (éd.), *Civilian crisis management – The EU way*, Chaillot Paper, n° 90, p. 115.

(411) *Ibid.*, p. 115.

même une intensification de cette coopération par des échanges d'informations, des évaluations communes et une contribution à la mise en œuvre de la protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union à l'étranger. Ces dispositions prennent en compte la répartition des compétences en matière d'action extérieure et le rôle des Etats mais tentent de les concilier avec un besoin de coopération opérationnelle. L'influence d'éléments nouveaux semble de nature à accroître la coopération et à donner, comme le souhaite la Commission, un rôle plus important aux délégations (412). En effet, suite aux élargissements, on constate une présence très inégale des Etats membres dans les pays tiers (413); de plus, les problèmes de délivrance de visas ainsi que la protection des citoyens en cas de survenance de crises ont contribué à faire évoluer la position des Etats membres. Alors que la «colocalisation» avait un caractère exceptionnel (414), elle pourrait se développer et même aboutir à des services communs. La lisibilité de l'Union tout comme son efficacité en seraient améliorées.

Des formules transpiliers beaucoup plus ambitieuses ont par ailleurs été expérimentées dans les Balkans et en Afrique (415), précisément dans des zones touchées par des crises. Il s'agit de «Délégations intégrées» où une même personne exerce les fonctions de chef de la Délégation de la Commission et de Représentant Spécial de l'UE. Cette forme de coopération/fusion a été pratiquée pour la première fois en 2005 en ARYM et reproduite à Addis-Abeba où M. Verwaeke, est devenu «double casquette» auprès de l'Union Africaine fin 2007 (416). Elle est de nature à favoriser sur le terrain la coordination entre activités et politiques des premier et deuxième piliers et préfigure par ce dédoublement fonctionnel le futur Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

---

(412) Voir COM (2006) 278 final préc.

(413) Voir le *Livre vert sur la protection du citoyen de l'UE dans les pays tiers*, COM (2006) 712 final du 28 novembre 2006, pp. 9 et s.

(414) Cas à Abuja au Nigéria depuis 2001.

(415) Voir A. HAMONIC, «La délégation unique de l'Union européenne auprès de l'Union africaine, nouvel instrument de cohérence, visibilité et efficacité de l'UE sur la scène internationale», *ADE*, 2007.

(416) Action commune 2007/805/PESC du Conseil, du 6 décembre 2007, portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne auprès de l'Union africaine, *JO*, n° L 323 du 8 décembre 2007, p. 45.

## 2. L'efficacité par une meilleure réactivité aux crises

La crise dans sa phase aiguë appelle des réactions rapides pour réduire la tension et éviter la détérioration durable de la situation. Toute la palette instrumentale doit être sollicitée et, par exemple, les démarches diplomatiques ne sauraient être sous-évaluées comme l'a démontré l'action de la présidence française lors de la crise géorgienne. Mais la réaction doit être complétée par des instruments plus « lourds ». Aussi, la capacité à anticiper la survenance d'une crise et à mettre un place un dispositif de réponse pour le cas où elle éclaterait sont indispensables en terme d'efficacité. La constitution d'un cadre relationnel avec des Etats tiers ou des organisations internationales y participe, tout comme le perfectionnement des instruments unilatéraux de gestion des crises. Cette quête de réactivité est poursuivie tant au niveau communautaire qu'en matière de PESC.

Ainsi la Commission a-t-elle cherché à renforcer sa capacité de réaction en cas de catastrophes et de crises dans les pays tiers, ce qui s'est concrétisé par l'adoption du mécanisme de protection civile (417). Parallèlement, ECHO dont la rapidité d'intervention est déjà grande (418), a augmenté le nombre de ses experts sur le terrain et renforçait ses procédures opérationnelles et contractuelles pour accroître sa capacité de fournir une aide humanitaire dans des délais plus brefs à travers ses partenaires (419).

Ce souci de réactivité a aussi été celui poursuivi lors de la création de l'instrument de stabilité. Adopté en 2006, il prévoit « *une aide permettant de réagir à une situation d'urgence, de crise ou de crise émergente, constituant une menace pour la démocratie, l'ordre public, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou la sécurité et la sûreté des personnes, ou à une situation menaçant d'évoluer en conflit armé ou de déstabiliser gravement le pays ou les pays tiers concernés* » (420). Ce dispositif vise à améliorer le mécanisme dit de réaction rapide de 2001 (421) dont les résultats ont été limités : ses dotations ont été substantiellement accrues et sa durée d'utilisation allongée. Conçu pour la période 2007/2013, l'instrument de stabilité

(417) JO, n° L 71 du 10 mars 2007.

(418) Présence sur place dans les 72 heures qui suivent le déclenchement de la crise.

(419) Rapport ECHO 2007, COM (2008) 449 préc., p. 6.

(420) JO, n° L 327 du 24 novembre 2006, art. 3, §1, préc.

(421) JO, n° L 57 du 27 février 2001, p. 1.

apporte souplesse et réactivité en permettant, en cas de besoin, de passer d'une coopération conçue dans la durée, pour une situation «normale», à des actions d'urgence. Dans le bilan de sa première année de fonctionnement, la Commission souligne que la dotation du volet «*Réponse aux crises*» – 91 millions d'euros – a presque entièrement été utilisée et que l'instrument de stabilité «*a considérablement accru la capacité de l'Union européenne à faire face aux crises*» (422).

S'agissant des instruments PESC, le même souci de réactivité existe mais sans les atouts de la méthode communautaire et avec des handicaps plus importants. Les missions de l'Union au titre du deuxième pilier sont en effet des réponses adaptées en cas de crises mais sont plus lourdes à mettre en place : ceci n'est certes pas étranger aux contraintes institutionnelles puisqu'elles supposent en principe l'unanimité des Etats membres mais s'explique aussi par des difficultés pratiques tenant, sur le plan interne, tant au financement des opérations qu'à la mobilisation des moyens matériels et humains et, sur le plan externe, à l'obtention de l'accord de l'Etat d'accueil pour le déploiement d'une mission. Ponctuellement et petit à petit, les dispositifs grâce auxquels se construisent ces missions ont été améliorés afin de réduire les délais d'intervention, même si ceux-ci restent incontournables (423), et de parvenir à une meilleure efficacité.

La question du financement des missions tout d'abord a suscité des difficultés et est apparue comme un facteur de retard dans la réaction européenne. Un premier pas important a été réalisé par le traité d'Amsterdam avec la prise en charge par le budget des dépenses opérationnelles des missions civiles. Des crédits sont ainsi chaque année votés pour soutenir ces missions. Toutefois, les sommes sont faibles au regard des ambitions de l'Union dès lors que plusieurs missions sont conduites simultanément ou/et qu'une mission d'envergure, comme EULEX au Kosovo, est décidée. Son financement, aux dires du Haut représentant, a d'ailleurs nécessité de difficiles tractations (424). Surtout, les dépenses relatives aux opérations militaires ou ayant des implications en matière de

---

(422) COM (2008) 181 final, Rapport du 11 avril 2008 concernant l'instrument de stabilité en 2007.

(423) La mise en place de la mission requiert en moyenne 2 à 3 mois. A ce titre, la mission civile en Géorgie fait figure d'exception et a été saluée comme un succès car elle a été réalisée très rapidement : les 200 observateurs étaient sur le terrain le premier octobre soit dans un délai de trois semaines.

(424) Information donnée dans le rapport Blum, préc.

défense ne sont pas budgétisées et incombent aux seuls Etats contributeurs. Le principe de la budgétisation n'a pu être obtenu et ne le serait d'ailleurs pas non plus avec le traité de Lisbonne. Toutefois, afin d'améliorer la réactivité de l'Union, un mécanisme commun dit ATHENA, a pu être adopté en 2004 (425) et modifié à plusieurs reprises depuis (426). Il couvre les coûts communs d'une opération (listés pour les différentes phases) et les imputent, selon une clé de répartition fixée, à tous les Etats qui ont accepté d'y participer. Surtout, ce mécanisme permet de lancer la phase préparatoire, dès que le concept de crise a été approuvé, et d'éviter d'attendre un financement *ad hoc* pour le démarrage de l'opération. Novateur par la matérialisation d'une solidarité commune, ce mécanisme qui ne couvre néanmoins qu'une faible part du coût total d'une opération (environ 15 %), présente l'avantage de pouvoir gagner du temps dans la réaction à une crise. Son intérêt pratique est d'ailleurs apparu lorsqu'il a été sollicité pour l'opération ATLANTA en Somalie (427) alors même qu'elle n'entrait pas dans les catégories visées par le mécanisme ATHENA (428). Ce dispositif, dont la parenté avec le fonds de lancement prévu par le traité de Lisbonne (art. 41 TUE) est clair, matérialise le difficile équilibre à trouver entre spécificité du financement des missions militaires et besoin de réactivité qui appellerait un dispositif commun et idéalement budgétisé pour intervenir avec une efficacité maximum.

Du point de vue, ensuite, des moyens humains et matériels susceptibles d'être mobilisés pour une mission, ils sont sollicités au cas par cas pour chaque opération. Mais le lancement d'une opération exige là aussi pour son succès de disposer de forces suffisantes et opérationnelles rapidement.

C'est en ce sens qu'il a été décidé de renforcer les capacités militaires de l'Union en 2004 avec des groupements tactiques (*battle groups*). Deux groupements susceptibles d'intervenir simultanément pourront être mobilisés dans les dix jours de la décision de lance-

---

(425) *JO*, n° L 63 du 28 février 2004, p. 68.

(426) Les modifications ont notamment permis l'accélération de la mise à disposition des fonds (versements anticipés ou dans les 5 jours suivant l'appel de fonds). Pour la version consolidée voir *JO*, n° L 152 du 13 juin 2007, p. 14.

(427) Action commune du 10 novembre 2008, *JO*, n° L 301 du 12 novembre 2008, p. 33.

(428) Les Pays-Bas et la Belgique ont fait noter que cette prise en charge qui constituait une extension du mécanisme devait rester exceptionnelle, voir *Europolitique*, n° 3601 du 23 septembre 2008, p. 13.

ment de l'opération, celle-ci devant elle-même être faite dans les cinq jours de la définition du concept de gestion de crise. Il semble toutefois que ces forces n'aient pas encore été mises en œuvre.

Quant à l'importance des moyens susceptibles d'être engagés par l'Union dans une opération, elle donne lieu à débat dans l'hypothèse où une opération de haute intensité serait nécessaire; mais, même dans la situation actuelle, les missions civiles et militaires requièrent des ressources extérieures et les accords relatifs à la participation d'Etats tiers aux opérations de l'Union sont de plus en plus nombreux. Toutefois, les négociations préalables sont chronophages et de nature à entamer, en terme de réactivité, l'intérêt de cet apport de forces à l'Union. C'est pourquoi des accords créent un cadre pour la participation aux missions de l'Union européenne ont été conclus avec certains Etats tiers (Turquie, Canada, Norvège, Islande, Ukraine); dans ce cas un simple arrangement administratif sera suffisant pour impliquer leurs forces dans une opération à laquelle ils souhaitent participer.

Bien qu'à des rythmes différents et avec des succès inégaux, ces formules inventées au par cas visent à relever le défi de l'efficacité de la gestion des crises. Certaines rencontrent les innovations prévues dans le traité de Lisbonne; mais quelque soit l'issue de ce dernier, elles contribueront à dépasser la complexité actuelle pour que l'Union européenne participe pleinement, à la réalisation de la paix mondiale.



# L'UNION EUROPÉENNE FACE À LA MENACE TERRORISTE OU LA GESTION PERMANENTE DES CRISES

PAR

ERWAN LANNON

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE GAND  
ET AU COLLÈGE D'EUROPE (BRUGES-NATOLIN)  
CHERCHEUR ASSOCIÉ

À L'INSTITUT D'ETUDES DE SÉCURITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE

## INTRODUCTION

En tant que facteur transnational de déstabilisation, le terrorisme est combattu tant au niveau national qu'à l'échelle régionale et internationale. Si l'Union européenne a renforcé son action depuis le 11 septembre 2001, mais aussi après les attentats commis à Madrid en 2004 et à Londres en 2005, le phénomène complexe du terrorisme n'était malheureusement pas une nouveauté pour certains Etats membres.

Avec l'adoption du traité de Maastricht, l'Union européenne s'est dotée d'un arsenal en matière de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) mais aussi au niveau de la Justice et des affaires intérieures (JAI). Toutefois, en ce qui concerne les matières JAI, il faudra attendre 1999 et le Conseil européen spécial de Tampere pour voir la dimension externe de la stratégie interne de l'Union européenne prendre progressivement forme.

La présente contribution vise notamment à étudier la stratégie de l'Union européenne développée en matière de contre-terrorisme avant et après le 11 septembre 2001. Il s'agit de décomposer une stratégie multiforme et de voir quels sont les instruments et les institutions qui ont été utilisés pour répondre à cette menace et ceux qui ont été mis en place à la suite de ces attentats tragiques. Il s'agira ainsi de tenter d'évaluer la pertinence et l'efficacité de la

mise en œuvre des nombreuses mesures adoptées notamment dans le cadre de stratégies inter-piliers.

I. – L'UNION EUROPÉENNE UN NOUVEL ACTEUR  
DANS LE DÉVELOPPEMENT DE STRATÉGIES  
EN MATIÈRE DE CONTRE TERRORISME (1993-2001)

Afin d'évaluer l'impact de ces attentats sur les politiques mises en place après le 11 septembre 2001 et après les attentats de Madrid et de Londres, il est nécessaire d'analyser rapidement les structures et les instruments créés entre le 1<sup>er</sup> novembre 1993, date d'entrée en vigueur du traité de Maastricht, et septembre 2001.

A. – *Les structures et instruments de la PESC  
et de la PESD et la lutte contre le terrorisme*

L'ensemble des instruments PESC à savoir les déclarations PESC, les actions communes, les positions communes et les stratégies communes sont utilisés dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Au niveau de la PESD, des missions de police ou des opérations civiles et militaires peuvent avoir pour objectif direct ou indirect des questions liées au terrorisme. De nombreuses structures de la PESC et de la PESD sont également compétentes en la matière.

1. *Les structures de la PESC et de la PESD en charge du terrorisme*

La lutte contre le terrorisme est multidimensionnelle. C'est la raison pour laquelle de nombreux organes sont compétents en la matière. Ceci est d'autant plus vrai depuis le 11 septembre 2001 dans la mesure où les moyens et les structures de nature militaire ont largement été mis à contribution.

En matière de défense, les acteurs sont essentiellement les mêmes que ceux de la PESC. Toutefois, en temps de crise, certaines de ces institutions peuvent jouer un rôle spécifique. En tout état de cause les Etats membres demeurent la force motrice et le rôle du Conseil européen demeure fondamental en matière de contre-terrorisme. La mise en place de la PESD a conduit à la création de nouvelles structures politiques et militaires au sein même du Conseil des Ministres. Ces dernières travaillent en coopération mais demeurent clairement

subordonnées aux structures existantes telles que le Conseil européen, le Conseil Affaires générales et relations extérieures (GAERC) ou le Comité des Représentants Permanent (COREPER) et, bien entendu, le Haut Représentant pour la PESC qui joue un rôle central dans ce dispositif institutionnel. Il ne faut pas non plus oublier les comités ou groupes de travail tels que le groupe «terrorisme» ou encore le COTER qui est une enceinte diplomatique traitant de la question du terrorisme sous un angle politique. Il faut noter que ces nouvelles institutions ont été mises en place de manière définitive à partir de janvier 2001 soit quelques mois seulement avant les attentats aux Etats-Unis.

a) *Le Comité Politique et de Sécurité (COPS)*

C'est en décembre 1999, lors du Conseil européen d'Helsinki, que la décision a été prise de créer un Comité Politique et de Sécurité (COPS) intérimaire. Le Conseil européen de Nice de décembre 2000 a, quant à lui, approuvé la mise en place d'une structure permanente. Finalement une décision du Conseil de janvier 2001 a permis de définir le mandat du COPS (429).

Les détails du mandat du COPS figurent dans le cadre de l'article 25 du traité UE et au niveau de l'annexe de la décision de janvier 2001. En réalité, le COPS joue deux rôles différents. Tout d'abord, en l'absence de crise, il s'agit pour le COPS de surveiller l'évolution de la situation internationale dans les domaines couverts par la PESC, de contribuer à la définition de politiques par la rédaction d'avis au Conseil sur sa demande ou de sa propre initiative et de suivre la mise en œuvre de certaines politiques. Le COPS peut ainsi fournir des lignes directrices au Comité militaire ainsi qu'à d'autres comités travaillant sur les domaines de la PESC dont la lutte contre le terrorisme. Il maintient également un lien privilégié avec le Haut représentant et les représentants spéciaux (430) de même qu'avec les instances de l'OTAN si nécessaire.

Ensuite, en temps de crise, le COPS joue un rôle particulier. Il doit notamment exercer, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de ges-

---

(429) Décision 2001/78/PESC du Conseil, du 22 janvier 2001, instituant le Comité politique et de sécurité, JO, n° L 27 du 30 janvier 2001, p. 1.

(430) V. La décision du Conseil 2001/78/PESC.

tion des crises. Le Conseil peut, d'autre part, aux termes de l'article 25 du traité UE «*autoriser le comité, aux fins d'une opération de gestion de crise et pour la durée de celle-ci, telles que déterminées par le Conseil, à prendre les décisions appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération, sans préjudice de l'article 47*» (431). L'annexe de la décision de 2001 précise toutefois que le COPS est l'instance du Conseil qui «*traite des situations de crise et examine toutes les options envisageables pour la réponse de l'Union européenne, dans le cadre institutionnel unique et sans préjudice des procédures de décision et de mise en œuvre propres à chaque pilier*». Le Conseil et la Commission sont «*seuls compétents, chacun dans leur domaine de compétences respectives et selon les procédures fixées par les traités, pour prendre des décisions juridiquement contraignantes*». En situation de crise, une coordination étroite entre le COPS et le COREPER est donc nécessaire. C'est pourquoi le Président du COPS peut participer aux réunions du COREPER. Il convient de noter, qu'en temps de crise, le Haut représentant peut présider le COPS (432).

b) *Le Comité militaire de l'Union européenne*

Le Comité militaire n'est pas mentionné dans le cadre du traité. Il faut donc se référer à la décision du Conseil de janvier 2001 portant création du Comité militaire de l'Union européenne (433). Le Comité militaire (CMUE) est «*composé des chefs d'état-major des États membres, représentés par leurs délégués militaires*» (art. 1). Il se réunit au niveau des chefs d'état-major si nécessaire. Il a pour mission de donner des avis militaires, de formuler des recommandations destinées au COPS et de fournir des directives militaires à l'État-major de l'Union européenne (EMUE). Le Comité militaire est ainsi l'organe militaire le plus élevé mis en place au sein du Conseil. Il joue également le rôle d'enceinte de consultation et de coopération militaire entre les États membres dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises (434).

---

(431) V. à titre d'exemple la décision EUPOL COPPS/1/2008 du Comité politique et de sécurité du 16 décembre 2008 relative à la nomination du chef de la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens, *JO*, n° L 344 du 20 décembre 2008, p. 139.

(432) Article 18 de la décision 2001/78/PESC.

(433) Décision 2001/79/PESC du Conseil, du 22 janvier 2001, portant création du Comité militaire de l'Union européenne, *JO*, n° L 27 du 30 janvier 2001, p. 4.

(434) Voir l'annexe de la décision 2001/79/PESC.

Ici encore deux situations sont à prendre en compte. Tout d'abord dans les situations de gestion de crises le CMUE adresse, à la demande du COPS, une directive initiale au directeur général de l'EMUE pour «*définir et présenter des options militaires stratégiques*». Il s'agit d'évaluer les options militaires stratégiques élaborées par l'Etat-major (EMUE) et les transmettre au COPS avec sa propre évaluation et son «avis militaire». Ensuite, en cours d'opération, le Comité militaire doit suivre la «*bonne exécution des opérations militaires menées sous la responsabilité du commandant d'opération*» (435).

c) *L'État-major de l'Union européenne*

L'État-major de l'Union européenne (EMUE) est également institué par une décision du Conseil du 22 janvier 2001 (436). Il est composé de militaires «*détachés des États membres auprès du secrétariat général du Conseil*» (article 1). Il s'agit en fait d'expert militaires. Aux termes de l'annexe de la décision du Conseil, l'Etat major doit assurer «*l'alerte rapide, l'évaluation des situations et la planification stratégique pour les missions dites de Petersberg, y compris l'identification des forces européennes nationales et multinationales*» et mettre en œuvre les politiques et décisions selon les directives du Comité militaire.

L'Etat-major est donc la source de l'expertise militaire dans l'Union. Il assure le lien entre le Comité militaire et les ressources militaires à la disposition de l'UE tout en mettant ses compétences à la disposition des différents organes de l'UE et en particulier du secrétaire général/haut représentant. Il remplit ainsi trois fonctions opérationnelles majeures : l'alerte rapide, l'évaluation des situations et la planification stratégique.

d) *Les autres instances susceptibles de jouer un rôle en matière de contre-terrorisme*

Pour l'instant quatre instances principales s'occupent des questions liées au renseignement :

i) Le Centre de situation conjoint de l'Union européenne (Situation center (SITCEN));

---

(435) Voir l'annexe de la décision 2001/79/PESC.

(436) Décision 2001/80/PESC du Conseil, du 22 janvier 2001, instituant l'État-major de l'Union européenne, JO, n° L 27 du 30 janvier 2001, p. 7.

- ii) La Division Renseignement de l'Etat-major de l'Union européenne (INTDIV);
- iii) Le centre satellitaire de l'Union européenne;
- iv) L'Unité politique de planification et d'alerte rapide (UPPAR);
- v) Europol.

D'autres enceintes telles que l'Institut d'Etudes et de Sécurité de l'Union européenne ont également un rôle à jouer notamment au niveau de l'analyse de la menace terroriste.

#### *Le Centre de situation conjoint de l'UE (SITCEN)*

Le Centre de situation conjoint de l'Union européenne, composé de civils et de militaires, fournit des évaluations et donne rapidement l'alerte en cas d'événements ou de situations susceptibles d'avoir des répercussions importantes en matière de PESC en mettant l'accent sur les zones sensibles, le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. A titre d'exemple, le Conseil de l'Union européenne a rappelé dans le cadre de la stratégie de l'Union contre la prolifération des armes de destruction massive, en date du 10 décembre 2003, que le Centre de situation a élaboré une évaluation de la menace en matière de prolifération d'Armes de destruction massive y compris leur acquisition par des groupes terroristes «*au moyen de toutes les sources disponibles*» (437). Autre exemple, qui démontre clairement le rôle joué par cette instance en matière de contre-terrorisme, un communiqué de presse du Conseil, en date du 28 novembre 2008, précise à propos des attentats de Bombay que sur «*la base des rapports de la présidence et du centre de situation (SITCEN), le Conseil a fait le point sur les attentats qui ont été perpétrés à Bombay. Les mécanismes d'alerte de gestion de crise de l'UE ont été activés. Les consulats européens sur place se réunissent dans des brefs délais pour constater les besoins et répondre à des demandes des citoyens européens*» (438).

Le Centre de situation rend compte au Haut Représentant et aux organes compétents en matière de gestion de crises et fait office de point de contact opérationnel 24 heures sur 24 pour le Haut Représ-

---

(437) Conseil de l'union européenne, Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive, Bruxelles, le 10 décembre 2003 (10.12), 15708/03 Limité, PESC 768, CODUN 50, CONOP 64, COARM 21, p. 4. [Http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/03/st15/st15708.fr03.pdf](http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/03/st15/st15708.fr03.pdf).

(438) Communiqué de presse, 16325/08 (Presse 344), 2908<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et affaires intérieures, Bruxelles, 27-28 novembre 2008.

sentant, les représentants spéciaux et les autres hauts fonctionnaires de l'Union européenne ainsi qu'aux opérations militaires ou de gestion de crises civiles de l'Union. Le SITCEN est donc devenu le lieu où les informations provenant des Etats membres sont synthétisées et est en passe de devenir une véritable agence de renseignement même si l'on est encore loin d'une quelconque CIA européenne. La recommandation de l'Assemblée de l'UEO sur les capacités militaires européennes dans le contexte de la lutte contre le terrorisme international précise clairement que si le SITCEN est un «acquis important» dans la mesure où *«l'évaluation commune d'une situation est un premier pas sur la voie d'une réaction commune»*, il faut cependant souligner que dans le *«domaine du renseignement et de l'évaluation de la menace terroriste en amont, les échanges entre Européens restent organisés dans le cadre de rencontres bilatérales ou de forums à participation restreinte, en fonction des pays réellement impliqués»* (439).

#### *La Division Renseignement de l'Etat-major de l'Union européenne*

La Division Renseignement de l'Etat-major de l'Union contribue à l'évaluation de situation, à l'alerte rapide et assure un soutien aux opérations en cas d'engagement européen, mais ne s'occupe pas de ce qu'il convient d'appeler le «renseignement de documentation».

#### *Le centre satellitaire de l'Union européenne*

Le centre satellitaire, tout comme l'Institut d'Etudes de Sécurité, sont deux anciennes institutions de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) qui ont été transférées dans l'Union. Le centre satellitaire de l'Union est une agence de l'Union relevant du deuxième pilier qui été instauré par l'action commune du Conseil du 20 juillet 2001 (440). Il est chargé de l'exploitation et de la production des informations résultant de l'analyse des images satellitaires et a pour mission de soutenir le processus décisionnel de l'Union dans le cadre de la PESC, notamment de la PESD, *«en fournissant du matériel*

---

(439) Assemblée de l'UEO, «Les capacités militaires européennes dans le contexte de la lutte contre le terrorisme international», Rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. Wilkinson, rapporteur, Document A/1783, 3 juin 2002, [http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions\\_ordinaires/rpt/2002/1783.php](http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1783.php).

(440) Action Commune (2001/555/PESC) du Conseil, du 20 juillet 2001, relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne, JO, n° L 200 du 27 juillet 2001, p. 7.



*résultant de l'analyse de l'imagerie satellitaire et de données collatérales, y compris, le cas échéant, de l'imagerie aérienne*» (441). C'est le COPS qui exerce «*la surveillance politique des activités du centre*» alors que le secrétaire général/haut-représentant donne au centre «*des instructions opérationnelles*» (442).

Le rapport de l'Assemblée de l'UEO du 3 juin 2002 précisait déjà que «*le Centre d'imagerie spatiale de Torrejón, (...), devra être adapté, c'est-à-dire doté d'une véritable division d'imagerie militaire, pour être utile dans le cadre de la lutte antiterroriste comme en Afghanistan*» (443). Le contre-terrorisme, la prolifération des ADM et la lutte contre la criminalité organisée figurent en effet aujourd'hui au titre de priorités de son programme de travail (444). Le site internet du Centre satellitaire précise, à titre d'exemple, qu'en collaboration avec les Nations Unies il a été amené à contribuer à l'enquête sur l'attentat à la bombe de 2005 à Beyrouth (445).

#### *L'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne*

L'Institut d'Etudes de Sécurité (IES) de l'Union européenne a été créé par une action commune du Conseil du 20 juillet 2001 (446). Il dispose du statut d'agence autonome du deuxième pilier. Son objectif principal est la création d'une culture commune de la sécurité européenne, d'enrichir le débat stratégique. Il s'agit également pour l'IES de développer la recherche et d'instituer un débat dans le domaine des questions de sécurité et de défense intéressant l'Union européenne, de préparer des analyses pour le Haut représentant et de promouvoir le dialogue transatlantique dans le domaine de la sécurité et de la défense.

On pourra citer, parmi les travaux de l'IES, une étude sur les questions de renseignement (447), un rapport sur la réactualisation

---

(441) Article 2 de l'action commune 2001/555/PESC.

(442) Articles 3 et 4 de l'action commune 2001/555/PESC.

(443) Assemblée de l'UEO, «Les capacités militaires européennes dans le contexte de la lutte contre le terrorisme international», Rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. Wilkinson, rapporteur, Document A/1783, 3 juin 2002, point 79.

(444) «EUSC annual work programme 2008 and long-term work programme 2009-2010», <http://www.eusc.europa.eu/images/stories/eusc%20annual%20work%20programme%202008.pdf>.

(445) [Http://www.eusc.europa.eu](http://www.eusc.europa.eu).

(446) Action commune (2001/554/PESC) du Conseil du 20 juillet 2001 relative à la création d'un institut d'études de sécurité de l'Union européenne, JO, n° L 200 du 25 juillet 2001, p. 1.

(447) B. MULLER-WILLE, *For Our Eyes Only? : Shaping an Intelligence Community within the EU*, Paris, European Union Institute for Security Studies, 51 p.

de la stratégie européenne de sécurité (448) et un autre concernant sur la mission menée par l'Union à Aceh (449) qui traitent tous de questions directement liées à la menace terroriste. Des réunions sont également régulièrement organisées à la demande du Secrétariat général du Conseil ou de certains Etats membres.

### *L'Unité politique de planification et d'alerte rapide*

L'Unité politique de planification et d'alerte rapide (UPPAR) a été instituée par le traité d'Amsterdam et travaille sous l'autorité du SG/HR; elle a pour mission de «*fournir des évaluations des intérêts de l'Union*» en matière de PESC, de donner rapidement l'alerte en cas de situation de crise et d'établir des documents présentant, d'une manière argumentée, des options concernant la politique à suivre. Elle s'appuie sur des informations diplomatiques, économiques, politiques, sociales, ouvertes ou obtenues auprès des missions diplomatiques des pays membres.

Nous n'avons pas évoqué l'ensemble des enceintes qui peuvent jouer un rôle lors d'une crise liée au terrorisme telles que la cellule de planification civilo-militaire (450), le centre d'opérations (451), le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM) (452), le Groupe politico-militaire

---

(448) G. GREVI, D. HELLY, D. KEOHANE, Á. DE VASCONCELOS, M. ZABOROWSKI, «The European Security Strategy 2003-2008 Building on common interests», *EU ISS*, Report n° 5, 2009, 80 p.

(449) P.-A. BRAUD, G. GREVI, «The EU mission in Aceh : implementing peace», *Occasional Paper*, 2005, 41 p.

(450) La cellule de planification civilo-militaire qui fait partie de l'Etat-major a pour mission «*d'améliorer la capacité qu'a l'UE de planifier la gestion des crises, de renforcer les centres de commandement nationaux appelés à conduire une opération autonome de l'UE, de participer à la coordination des opérations civiles et de mettre en place la capacité de planifier et de mener une opération autonome de l'UE*» et elle doit notamment «*contribuer à la planification de la logistique, du renseignement et des systèmes de communications et d'information en s'appuyant sur les compétences spécialisées et les capacités disponibles*». Conseil de l'UE, 10580/1/04, COSDP 379, PESC 532, «Cellule de planification civilo-militaire – Mandat», Bruxelles, le 8 septembre 2005.

(451) Le centre d'opérations, qui fait également partie de l'Etat-major et qui est opérationnel depuis 2007, est en charge de la conduite des opérations militaires autonomes de l'UE, il peut aussi être utilisé dans le cadre des accords dits de Berlin plus conclus avec l'OTAN. V. EU Council Secretariat «Background-The EU Operations Centre», [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/070228-EU\\_OpsCentre.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/070228-EU_OpsCentre.pdf).

(452) Le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM) «*fonctionne comme un groupe de travail du Conseil et fait rapport au comité des représentants permanents. Il a pour mission de fournir des informations, de formuler des recommandations et de donner son avis au comité politique et de sécurité intérimaire et aux autres instances appropriées du Conseil, conformément à leurs compétences respectives, sur les aspects civils de la gestion des crises*». Décision du Conseil instituant un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises, 8529/00, PESC 236, COPOL 40, COSDP 11, Bruxelles, 19 mai 2000.

(GPM) (453) ou encore le Groupe des Conseillers pour les Relations extérieures (RELEX) (454) mais force est en tout cas de constater la multiplication de ces enceintes.

Une note du coordinateur pour l'Union européenne de la lutte contre le terrorisme à propos de la Stratégie visant à lutter contre le terrorisme (V. ci-après) souligne d'ailleurs que les structures du Conseil qui se consacrent à la lutte contre le terrorisme «*devaient être réorganisées, dans le cadre plus général des travaux préparatoires à l'entrée en vigueur du traité modificatif*». Il est question notamment d'examiner «*les moyens d'améliorer l'efficacité des travaux préparatoires au sein des structures existantes du Conseil*» et de mentionner qu'un groupe informel s'est réuni à deux reprises afin d'étudier «*les synergies entre les deux principaux groupes de travail en matière de terrorisme (à savoir le groupe "terrorisme" et le COTER)*» pour conclure qu'il est «*nécessaire d'envisager, le moment venu, une réorganisation plus substantielle des structures du Conseil*» (455).

## 2. Les instruments PESC et PESD et la lutte contre le terrorisme

### a) Les déclarations PESC

Les déclarations PESC, bien qu'elles ne soient pas mentionnées par le traité, sont des instruments essentiels qui sont utilisés par exemple pour réagir à l'événement et notamment lors d'un attentat terroriste. Il serait laborieux de mentionner l'ensemble des déclarations PESC qui ont été adoptées dans ce cadre mais il faut signaler que les déclarations PESC peuvent prendre différentes formes. Il s'agit avant tout de rendre publique une prise de position, de formuler des demandes ou des attentes par rapport à des pays tiers ou des questions internationales ou de condamner certaines pratiques dont le terrorisme.

---

(453) Le Groupe politico-militaire (GPM) assure la préparation des dossiers transversaux relevant des domaines civils et militaires avant leur examen par le COPS. V. Conseil de l'UE «Création d'un groupe de travail politico-militaire», 7992/01, COSDP 95, Bruxelles, le 12 avril 2001.

(454) Le Groupe des Conseillers pour les Relations extérieures (RELEX) rassemble les conseillers en charge des relations extérieures de chaque représentation permanente. Il traite tous les aspects horizontaux, notamment institutionnels, juridiques et budgétaires de la PESC et de la PESD.

(455) Note du coordinateur pour l'Union européenne de la lutte contre le terrorisme au Conseil/Conseil européen, Objet : Stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme – document de réflexion, 15983/08, Bruxelles, le 19 novembre 2008, p. 11.

Le fait de ne pas avoir institutionnalisé ces déclarations permet ainsi de maintenir un maximum de flexibilité, car elles ne sont pas juridiquement contraignantes, et de pouvoir réagir rapidement selon les circonstances et le contexte.

b) *Les positions communes*

Aux termes de l'article 15 du traité UE, les positions communes, arrêtées par le Conseil, «*définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes*». Dans la pratique, ces instruments ont souvent été utilisés pour mettre en place des mesures restrictives dans le cadre de la lutte anti-terroriste.

A titre d'exemple, suite à l'utilisation de la force contre la communauté de souche albanaise du Kosovo, le Conseil a adopté en mars 1998 une position commune concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie. Celle-ci stipule, dans le cadre de son article 2, qu'aucun «*matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne ou de terrorisme ne sera fourni à la République fédérale de Yougoslavie*» (456). L'Indonésie (457) et la Birmanie (Myanmar) (458) ont fait l'objet de positions communes abordant la question du terrorisme qui ont été suivies par l'adoption de règlements communautaires (459). Autre exemple, la Lybie a fait l'objet de sanctions dans le cadre de l'affaire de *Lockerbie* et une position commune (1999/261/PESC) en

---

(456) Position commune 98/240/PESC, du 19 mars 1998, définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie, *JO*, n° L 95 du 27 mars 1998, p. 1.

(457) Position commune 1999/624/PESC du Conseil, du 16 septembre 1999, concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République d'Indonésie, *JO*, n° L 245 du 17 septembre 1999, p. 53.

(458) Position commune du Conseil, du 26 avril 2000, prorogeant et modifiant la position commune 96/635/PESC relative à la Birmanie/au Myanmar, *JO*, n° L 122 du 24 mai 2000, p. 1. Article 1 : «*interdiction de fournir à la Birmanie/au Myanmar des équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne ou de terrorisme*».

(459) V. dans le cas de l'Indonésie le règlement n° 2158/1999 du Conseil, du 11 octobre 1999, concernant une interdiction de la fourniture à l'Indonésie de matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne ou de terrorisme, *JO*, n° L 265 du 13 octobre 1999, p. 1. Pour la Birmanie : règlement n° 1081/2000 du Conseil, du 22 mai 2000, concernant l'interdiction de la vente, de la fourniture et de l'exportation à la Birmanie/au Myanmar de matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression interne ou de terrorisme, et le gel des fonds appartenant à certaines personnes ayant un lien avec d'importantes fonctions gouvernementales dans ce pays, *JO*, n° L 122 du 24 mai 2000, p. 29.

date du 16 avril 1999, a été définie dans ce cadre par le Conseil sur la base de l'ex article J.2 du TUE (460).

Mais, avant septembre 2001, c'est surtout la question des Taliban qui a généré le plus de positions communes PESC et par voie de conséquence de règlements CE se réfèrent à la question du terrorisme. Une première position commune, du 6 février 1998, ayant notamment pour objet de «renforcer la lutte contre les drogues illécitales et le terrorisme» (art. 1) et de «fermer les camps d'entraînement pour terroristes étrangers, qui existent en Afghanistan» (art. 7) (461) a été suivie d'une seconde position commune du 25 janvier 1999. Cette dernière va plus loin en condamnant le «terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations» et en exigeant de «toutes les parties afghanes qu'elles s'abstiennent de financer, d'entraîner ou d'accueillir des organisations terroristes ou de soutenir de toute autre façon des activités terroristes». Les Etats Membres exhortent «toutes les autorités afghanes à fermer les camps d'entraînement pour terroristes étrangers qui existent en Afghanistan et à prendre les mesures nécessaires pour que les auteurs d'actes terroristes soient traduits en justice» (art. 6) (462).

A partir de 1999, suite à l'adoption de la résolution 1267 du Conseil de Sécurité des Nations Unies (463), les mesures restrictives à l'égard des Taliban vont encore se multiplier. Les positions communes PESC donnent l'impulsion politique à la mise en œuvre, par la suite, de mesures communautaires. Ce sera tout d'abord le cas avec la position commune du Conseil du 15 novembre 1999 «relative aux mesures restrictives à l'encontre des Taliban» (464) qui sera mise

---

(460) JO, n° L 103 du 20 avril 1999, p. 1.

(461) Position commune 98/108/PESC, du 26 janvier 1998, définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du Traité sur l'Union européenne, relative à l'Afghanistan, JO, n° L 32 du 6 février 1998, p. 14.

(462) Position commune 1999/73/PESC, du 25 janvier 1999, définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du traité sur l'Union européenne, relative à l'Afghanistan, JO, n° L 23 du 30 janvier 1999, p. 1.

(463) Cette résolution insiste pour que les Taliban «prennent les mesures effectives voulues pour que le territoire tenu par elle n'abrite pas d'installations et de camps de terroristes ni ne serve à préparer ou à organiser des actes de terrorisme dirigés contre d'autres États ou leurs citoyens, et qu'elle seconde l'action menée en vue de traduire en justice les personnes accusées de terrorisme» et exige la «remise d'Usama bin Laden aux autorités compétentes». D'autre part, il est prévu de «geler les fonds et autres ressources financières, tirés notamment de biens appartenant aux Taliban ou contrôlés directement ou indirectement par eux, ou appartenant à, ou contrôlés par, toute entreprise appartenant aux Taliban ou contrôlée par les Taliban (...)». Résolution 1267 (1999), adoptée par le Conseil de Sécurité le 15 octobre 1999, S/RES/1267 (1999).

(464) Position commune 1999/727/PESC du Conseil, du 15 novembre 1999, relative aux mesures restrictives à l'encontre des Taliban, JO, n° L 294 du 16 novembre 1999, p. 1.

en œuvre dans le cadre du règlement n° 337/2000 du Conseil concernant l'interdiction des vols et le gel des fonds et autres ressources financières décidés à l'encontre des Taliban d'Afghanistan (465). Ainsi, entre janvier 2000 et septembre 2001, plusieurs règlements communautaires ont été adoptés dans ce cadre (466).

Si l'on étudie les positions communes adoptées entre novembre 1993 et septembre 2001 on peut se rendre compte de l'importance du nombre de mesures restrictives adoptées dans le cadre de la lutte anti-terroriste et du rôle joué par les positions communes PESC. Ces instruments du deuxième pilier ont été des instruments essentiels au niveau de l'impulsion politique et de la légitimation intergouvernementale d'une stratégie essentiellement mise en œuvre dans le cadre communautaire. Il faut aussi souligner que l'Union européenne a rapidement contribué à lutter contre l'émergence d'un nouveau type de terrorisme qualifié par certains experts d'hyperterrorisme (467).

### c) *Les actions communes*

Les actions communes ont constitué l'une des innovations majeures du traité de Maastricht dans la mesure où il s'agissait de concrétiser le passage d'une coopération politique européenne réactive à une politique étrangère plus « proactive » pour reprendre une terminologie anglo-saxonne. En effet, aux termes de l'article 14, paragraphe 1 du traité UE, les actions communes concernent « certaines situations où une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire ». Il s'agit aussi par la même occasion d'accroître la visibilité de l'action de l'Union sur le terrain.

Dès 1996, on peut identifier une première action commune, en date du 15 octobre 1996, relative à la création d'un répertoire des compétences, en matière de lutte antiterroriste pour faciliter la coo-

---

(465) Règlement n° 337/2000 du Conseil, du 14 février 2000, concernant l'interdiction des vols et le gel des fonds et autres ressources financières décidés à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, JO, n° L 43 du 16 février 2000, p. 1.

(466) V. par exemple le règlement n° 467/2001 du Conseil, du 6 mars 2001, interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidés à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, et abrogeant le règlement n° 337/2000, JO, n° L 67 du 9 mars 2001, p. 1.

(467) V.F. HEISBOURG, *Hyperterrorisme : la nouvelle guerre*, Paris, éd. Odile Jacob, 2003, p. 304.

pération antiterroriste entre États membres (468). Il faut aussi relever l'adoption de l'Action commune 2000/298/PESC du Conseil, du 13 avril 2000, relative à un «*programme d'assistance de l'Union européenne pour soutenir l'Autorité palestinienne dans ses efforts pour lutter contre les actions terroristes trouvant leur origine dans les territoires sous son contrôle*» (469). Cette action commune si elle n'a pas donné, à notre connaissance, de résultats probants a toutefois eu le mérite de montrer qu'il existait à l'époque une volonté politique de l'Union européenne de mettre en place des actions communes PESC dans ce domaine très spécifique. En effet, jusque là, c'est la CIA qui avait mené de telles opérations anti-terroristes dans les territoires palestiniens.

#### d) *Les stratégies communes*

Trois stratégies communes ont été jusqu'à présent adoptées à l'égard de la Russie (470), de l'Ukraine (471) et de la région méditerranéenne (472). Seule la stratégie commune du Conseil européen du 19 juin 2000 à l'égard de la région méditerranéenne contient toutefois des développements relatifs au terrorisme. Le Conseil européen y affirme en effet que «*L'Union européenne continuera à encourager les partenaires méditerranéens à adhérer aux conventions internationales des Nations unies en matière de terrorisme ainsi qu'à se conformer à la règle selon laquelle la lutte contre le terrorisme doit s'ancrer fermement dans les principes du droit international et le respect des droits de l'homme*». Cette approche sera confirmée par la suite y compris après les attentats de 2001 et notamment dans le cadre du «code de conduite euro-méditerranéen en matière de lutte contre le terrorisme» adopté lors du sommet euro-méditerranéen de 2005 à Barcelone.

---

(468) Action commune, du 15 octobre 1996, relative à la création et à la tenue d'un répertoire des compétences, des connaissances et des expertises spécialisées en matière de lutte antiterroriste, destiné à faciliter la coopération antiterroriste entre les États membres de l'Union européenne, *JO*, n° L 273 du 25 octobre 1996, p. 1.

(469) *JO*, n° L 97 du 19 avril 2000, p. 4.

(470) Stratégie commune 1999/414/PESC de l'Union européenne, du 4 juin 1999, à l'égard de la Russie, *JO*, n° L 57, 24 juin 1999, p. 1.

(471) Stratégie commune 1999/877/PESC du Conseil européen, du 11 décembre 1999, à l'égard de l'Ukraine, *JO*, n° L 331, 23 décembre 1999, p. 1.

(472) Stratégie commune 2000/458/PESC du Conseil européen, du 19 juin 2000, à l'égard de la région méditerranéenne, *JO*, n° L 183, 22 juillet 2000, p. 5.

B. – *Les structures et instruments de coopération policière et judiciaire et la lutte contre le terrorisme*

La mise en place en novembre 1993 du troisième pilier Justice et Affaires Intérieures (JAI) avec le traité de Maastricht a permis la mise en place de mécanismes de coopération et l'utilisation d'instruments particulièrement bien adaptés à la lutte contre le terrorisme. La communautarisation de certaines des matières relevant de la JAI et la refonte du troisième pilier en 1999 sous le signe de la coopération policière et judiciaire en matière pénale n'ont pas changé la nature hybride de la lutte anti-terroriste mais ont donné des moyens supplémentaires pour lutter contre le terrorisme et ce avant que les attentats de septembre 2001 ne voient les activités liées à la coopération policière et judiciaire et la lutte contre le terrorisme se développer très rapidement.

1. *Le rôle d'Europol en matière de lutte contre le terrorisme*

Il faut préciser à titre préliminaire que seul Europol a été mis en place dans le cadre de la période antérieure aux trois attentats, les travaux d'Eurojust n'ayant débuté qu'en 2002.

L'action d'Europol, qui a été créée en 1992, se focalise sur la prévention de la criminalité organisée. Il faut à cet égard noter que beaucoup de domaines d'intervention d'Europol ont un lien au moins potentiel avec la question du terrorisme. On peut ici évoquer le trafic illicite de stupéfiants, le faux-monnayage et la falsification d'autres moyens de paiement, le blanchiment d'argent (473), le trafic de matières radioactives et nucléaires et la lutte contre le terrorisme en tant que telle.

Depuis 1992, Europol joue un rôle de plus en plus important au niveau de la lutte contre le terrorisme. Tout dépend toutefois de la bonne volonté des Etats membres à transmettre rapidement des renseignements de qualité ce qui n'est pas toujours acquis.

Il faut également mentionner le Groupe terrorisme (troisième pilier) qui a une approche plus technique (échange de techniques

---

(473) V. l'Acte du Conseil, du 30 novembre 2000, établissant, sur la base de l'article 43, paragraphe 1, de la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol), le protocole modifiant l'article 2 et l'annexe de ladite convention, *JO*, n° C 358 du 13 décembre 2000, p. 1.



policieres, definition des meilleures pratiques, analyse reguliere de la menace terroriste...).

Finalement, il faut aussi noter la mise en place des avril 2000 d'une «*Task force des commissaires de police europeens*» afin de favoriser l'echange d'informations, de contribuer au developpement d'interactions et de promouvoir une cooperation plus etroite entre forces de police des Etats membres en matiere de lutte contre la criminalite. La Task force a egalement des contacts reguliers avec les unites contre-terroriste afin d'echanger l'information.

*2. Les instruments en matiere de la lutte contre le terrorisme dans le domaine de la cooperation policiere et judiciaire et l'impact du Conseil europeen special de Tampere*

C'est lors de ce Conseil europeen special de Tampere en 1999 que l'Union a pris la decision d'accroitre la cooperation judiciaire entre les Etats membres afin de combattre la criminalite, y compris le terrorisme. Lors de cette reunion speciale consacree a la creation d'un espace de liberte, de securite et de justice (ELSJ), le Conseil europeen a decide d'intensifier la lutte contre la criminalite y compris le terrorisme et de doter l'ELSJ d'une veritable dimension externe.

Ainsi, le Conseil europeen souligne que «*toutes les competences et tous les instruments dont dispose l'Union, notamment en matiere de relations exterieures, doivent etre utilisees de maniere integree et coherente pour etabli l'espace de liberte, de securite et de justice*», les questions JAI devant etre «*integrees dans la definition et la mise en oeuvre d'autres politiques et actions de l'Union*» (point 59). Les nouvelles strategies communes PESC sont mentionnees a cet egard (V. ci-avant la strategie commune a l'egard de la Mediterranee). De plus, les Etats membres decident d'appuyer la «*cooperation regionale entre les Etats membres et les pays tiers limitrophes de l'Union en matiere de lutte contre la criminalite organisee*» (point 62).

Depuis lors l'ensemble des instruments en matiere de cooperation policiere et judiciaire sont mis a contribution dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (decision, decision-cadre, convention). Cinq secteurs sont plus particulierement concernes :

- i) la cooperation judiciaire;
- ii) les services de contre-terrorisme (service de police et renseignement);

- iii) le financement du terrorisme;
- iv) le contrôle aux frontières;
- v) les mesures externes en matière de justice et d'affaires intérieures.

Toutefois si l'on effectue une recherche par instrument sur la période couverte par ce premier chapitre, soit de novembre 1993 à septembre 2001, on peut clairement se rendre compte que les attentats de New York, Madrid et Londres ont conduit à une prolifération des décisions et à l'adoption de décisions cadre traitant de questions liées au terrorisme, cette première période étant assez pauvre en la matière. Il faut cependant mentionner une décision importante du Conseil, du 3 décembre 1998, chargeant Europol de traiter des infractions commises ou susceptibles d'être commises dans le cadre d'activités de terrorisme portant atteinte à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté des personnes ainsi qu'aux biens (474) de même que la décision 2000/820/JAI portant création du Collège européen de police (CEPOL) (475).

La première décision cadre concernant directement la lutte contre le terrorisme ne sera adoptée qu'en juin 2002 (V. ci après).

### *3. Les Conventions présentant un intérêt dans le cadre de la lutte contre le terrorisme*

Outre la convention Europol de novembre 1995 (476) et la Convention d'application de l'Accord de Schengen intégrée dans le cadre du Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne annexé au traité Amsterdam, il faut relever l'importance de la Convention relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne (477).

Celle-ci a été justifiée par un souci d'efficacité. En effet, on pouvait constater en 1992 que sur 700 demandes d'extradition formulées entre États membres, «*la personne faisant l'objet de la demande*»

---

(474) *JO*, n° C 26 du 30 janvier 1999, p. 22.

(475) Décision 2004/567/JAI du Conseil, du 26 juillet 2004, modifiant la décision 2000/820/JAI portant création du Collège européen de police (CEPOL), *JO*, n° L 251 du 27 juillet 2004, p. 20.

(476) Convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un office européen de police (convention Europol), *JO*, n° C 316 du 27 novembre 1995, p. 2.

(477) Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne, *JO*, n° C 78 du 30 mars 1995, p. 2.

consentait à son extradition «dans plus de 30% des cas». De plus, la durée de la procédure pouvait aller jusqu'à plusieurs mois (478).

Ce qui apparaît donc clairement c'est que l'Union européenne disposait avant les attentats des années 2000 d'un arsenal juridique et institutionnel surtout au niveau de la PESC et de la PESD. Mais, à partir de 2001, la stratégie va être considérablement renforcée.

Ce qui frappe pour cette première période étudiée c'est le déséquilibre entre les différents piliers. Le traité d'Amsterdam et la création de nouvelles structures institutionnelles (COPS, CMUE...) ont certes consolidé la PESC mais les initiatives du deuxième pilier en matière de contre-terrorisme se focalisent souvent sur des éléments déclaratoires (déclarations PESC) et les actions communes demeurent encore peu nombreuses par rapport aux objectifs affichés alors que les positions communes sont mises en œuvre dans le cadre du premier ou du troisième pilier.

En réalité, en matière de PESD, le grand problème a été, au cours de cette période, la lenteur de la mise en place de véritables capacités militaires. L'objectif global d'Helsinki de 1999 a ainsi été reporté alors que la mise en place de groupements tactiques d'une capacité de 1500 hommes («GT 1500»), renforcés par des éléments d'appui tactiques et de soutien logistique, rapidement déployables n'a été réalisée qu'en juin 2004 sur la base d'une initiative franco-britannico-allemande (479).

---

(478) Convention relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne – Rapport explicatif, JO, n° C 375 du 12 décembre 1996, p. 4.

(479) V. Assemblée de l'UEO, «Les Groupements tactiques de l'Union européenne – Réponse au rapport annuel du Conseil», Rapport présenté au nom de la Commission de défense par M. Jean-Pierre Kucheida, rapporteur, Document A/1964, 5 juin 2007.

II. – LE RENFORCEMENT DE LA STRATÉGIE  
ANTI-TERRORISTE APRÈS LES ATTENTATS AUX ETATS-UNIS,  
EN ESPAGNE ET EN GRANDE-BRETAGNE (2001-2009)

Les attentats de 2001, 2004 et 2005 ont, bien entendu, eu un effet majeur. Ce qui est remarquable *a priori* c'est la rapidité avec laquelle les premières mesures ont été adoptées. Il n'est toutefois pas possible ici d'étudier l'ensemble des mesures adoptées à la suite

de ces attentats nous avons donc sélectionné les mesures les plus emblématiques qui reflètent l'ampleur des moyens mis en œuvre.

Nous étudierons tout d'abord le plan d'action de l'Union européenne pour combattre le terrorisme adopté à la suite des attentats de septembre 2001 et la stratégie européenne de sécurité de décembre 2003. L'analyse se poursuit par la nomination d'un coordinateur à la suite des attentats de Madrid en mars 2004 et l'adoption de la stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme de novembre 2005. Une cinquième section permet de faire une comparaison qualitative et quantitative de l'utilisation des différents instruments PESC et JAI entre septembre 2001 et avril 2009. Finalement nous verrons, dans le cadre d'une section plus prospective, que parmi les défis à venir figure l'utilisation éventuelle d'Armes de Destruction Massive (ADM) par des groupes terroristes. En effet, beaucoup d'analyses convergent aujourd'hui pour laisser entendre que la prochaine crise majeure en matière de terrorisme pourrait être de cette nature.

*A. – Le plan d'action de l'UE  
pour combattre le terrorisme adopté à la suite  
des attentats de septembre 2001*

Le plan d'action de l'Union pour combattre le terrorisme a été adopté lors du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001 (480), soit dix jours seulement après les attentats perpétrés aux Etats-Unis. Une feuille de route détaillée concernant la mise en œuvre du plan d'action a ensuite été rédigée en octobre 2001. Cette dernière est régulièrement mise à jour afin de suivre la mise en œuvre des différentes mesures identifiées par le plan d'action.

*1. Le contenu du Plan d'action pour combattre le terrorisme*

Le premier point du plan d'action concerne la question évidente de la solidarité et de la coopération avec les Etats-Unis. L'Union y affirme sa volonté de coopérer avec les Etats-Unis pour «traduire en justice et punir les auteurs, les responsables et les complices de ces actes barbares». Il est toutefois précisé que la riposte américaine est

---

(480) Conclusions et plan d'action du Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001, [http://www.consilium.europa.eu/ue/Docs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/ACF3B0F.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ue/Docs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/ACF3B0F.pdf).

légitime «*sur la base de la résolution 1368 du Conseil de Sécurité*». L'Union appelle à une «*coalition globale aussi large que possible contre le terrorisme, sous l'égide des Nations Unies*» en précisant qu'elle «*intensifiera son engagement contre le terrorisme à travers une approche coordonnée et interdisciplinaire incorporant toutes les politiques de l'Union. Elle veillera à ce que cette approche soit conciliée avec le respect des libertés fondamentales qui constituent la base de notre civilisation*».

Le plan d'action proprement dit se compose de plusieurs volets qui se situent dans le cadre d'une partie intitulée «*La politique européenne de lutte contre le terrorisme*». Le premier élément du plan d'action concerne le renforcement de la coopération policière et judiciaire qui repose notamment sur :

- i) l'instauration du mandat d'arrêt européen et l'adoption d'une définition commune du terrorisme;
- ii) l'identification des terroristes présumés en Europe ainsi que des organisations qui les soutiennent afin d'établir une liste commune des organisations terroristes;
- iii) la constitution au sein d'Europol d'une «*équipe de spécialistes antiterroristes*».

Le second élément a trait au développement des instruments juridiques internationaux. Dans ce cadre, le Conseil européen appelle à la mise en œuvre de toutes les conventions internationales en matière de lutte antiterroriste.

Le troisième élément concerne le financement du terrorisme. Il s'agit notamment d'adopter «*l'extension de la directive sur le blanchiment de l'argent et la décision-cadre sur le gel des avoirs*» (V. ci-après).

Le quatrième point porte sur le renforcement de la sécurité aérienne et plus particulièrement les mesures suivantes :

- la classification des armes;
- la formation technique des équipages;
- le contrôle des bagages en soute et leur suivi;
- la protection de l'accessibilité du cockpit;
- le contrôle de qualité des mesures de sûreté appliquées par les Etats membres.

Le cinquième et dernier élément concerne la nécessité de coordonner l'action globale de l'Union européenne. Dans ce cadre, le Conseil européen a chargé le Conseil Affaires générales d'assumer le rôle de coordination et d'impulsion en matière de lutte contre le terrorisme et a précisé que la PESC «*devra davantage intégrer la lutte contre le terrorisme*».

A la suite de ces mesures, le Conseil européen a également insisté sur le fait que c'est en développant la PESC et en rendant la PESD «*opérationnelle au plus vite que l'Union sera la plus efficace*» sans oublier que «*la lutte contre le fléau du terrorisme sera d'autant plus effective qu'elle s'appuiera sur un dialogue politique approfondi avec les pays et les régions du monde où le terrorisme se développe*». Il s'agit d'un élément intéressant dans la mesure où les attentats de 2001 ont eu pour conséquence le lancement, par les Etats-Unis, d'une «*guerre contre le terrorisme*». Les moyens militaires sont ainsi devenus l'un des instruments essentiels du contre terrorisme. Le coordinateur de l'Union européenne évoquait d'ailleurs à cet égard un «*terrorisme de destruction massive*» (481).

## 2. La mise en œuvre du plan d'action pour combattre le terrorisme

Près d'un mois après l'adoption du plan d'action, une déclaration du Conseil européen intitulée : «*La suite des attentats du 11 septembre et la lutte contre le terrorisme*» (482) a permis de faire un premier état des lieux.

Lors de l'examen de la mise en œuvre du Plan d'Action contre le terrorisme le Conseil européen a tout d'abord souligné que 79 actions étaient engagées (483). Il est intéressant de noter que si le Conseil européen «*confirme son appui le plus ferme pour les opérations militaires, qui ont commencé le 7 octobre et qui sont légitimes aux termes de la Charte des Nations Unies et de la résolution 1368 du Conseil de Sécurité*» (484), il estime toutefois qu'afin «*d'éviter*

---

(481) Assemblée nationale française, Commission des Affaires étrangères, Compte rendu n° 54, audition de M. Gijsbert Marius de Vries, Coordonnateur européen pour la lutte contre le terrorisme, mardi 22 juin 2004, <http://www.assembleenationale.fr/12/er-cafe/03-04/e0304054.asp>.

(482) Déclaration des Chefs d'Etats ou de Gouvernement de l'Union européenne et du Président de la Commission – La suite des attentats du 11 septembre et la lutte contre le terrorisme, Bruxelles, 19 octobre 2001, SN 4296/2/01, REV 2, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/ACF7BC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/ACF7BC.pdf).

(483) p. 2.

(484) p. 1.

*l'amalgame entre le terrorisme et le monde arabe et musulman*», il est indispensable de «favoriser le dialogue d'égal à égal entre nos civilisations» et d'inviter ensuite les États membres à «donner au dialogue entre les cultures une priorité concrète à la fois au plan international et à l'intérieur de leur société» (485). C'est l'une des spécificités de l'approche de l'UE qui prend toute sa dimension aujourd'hui avec la publication, par la nouvelle administration américaine, de quatre mémorandums de la CIA portant sur les tortures pratiquées lors des interrogatoires de suspects durant la «guerre contre le terrorisme» (486).

B. – *La Stratégie européenne de sécurité et le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité*

La Stratégie européenne de sécurité (SEE) a été adoptée en décembre 2003 (487). La question du terrorisme figure bien entendu au premier rang des «principales menaces» identifiées. La SEE précise que «la vague terroriste la plus récente revêt un caractère mondial et elle est liée à un extrémisme religieux violent. Les causes en sont complexes et sont liées notamment aux pressions exercées par la modernisation, aux crises culturelle, sociale et politique et à l'aliénation des jeunes vivants dans des sociétés étrangères. Ce phénomène fait également partie de notre propre société. L'Europe constitue à la fois une cible et une base d'opération pour ces terroristes : les pays européens constituent des cibles et ils ont été attaqués. Des bases logistiques pour des cellules d'Al-Qaïda ont été découvertes au Royaume-Uni, en Italie, en Allemagne, en Espagne et en Belgique. Une action européenne concertée est indispensable».

Ici aussi l'impact des attentats de 2001 est explicite et, une fois de plus, l'Union européenne entend développer progressivement une sorte de voie européenne en insistant sur la nécessité de prendre en compte les causes réelles du terrorisme. Surtout, la SEE fait du terrorisme l'une des principales menaces pour la sécurité de l'Union européenne.

---

(485) p. 5.

(486) V. S. CYPEL, «La Maison Blanche dévoile des documents détaillant les tortures pratiquées par la CIA», *Le Monde*, 18 avril 2009.

(487) Stratégie européenne de Sécurité – Une Europe plus sûre dans un monde meilleur, Bruxelles, 12 décembre 2003.



Cette approche a été confirmée par le rapport sur *«la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation»* publié le 11 décembre 2008 (488) et qui constitue en réalité une réactualisation de la SEE. Le rapport fait notamment un lien très clair entre les activités terroristes, la criminalité organisée et les armes de destruction massive (V. ci-après). L'insertion de questions liées à la *«Cybersécurité»* (489) est également à souligner suite aux attaques dont a été victime l'Estonie (490).

Le rapport, dans son bilan sur la question du terrorisme, souligne que *«des groupes endogènes sont de plus en plus actifs sur notre continent»* et que des *«travaux supplémentaires sont nécessaires en ce qui concerne le financement du terrorisme, parallèlement à une politique efficace et globale de l'UE en matière d'échange d'informations, en tenant dûment compte de la protection des données à caractère personnel»*. Il s'agit aussi de *«mieux combiner dimensions intérieure et extérieure. La coordination, la transparence et la flexibilité doivent être améliorées dans l'ensemble des différentes agences, aux niveaux national et européen»*. C'est bien là que le bât blesse. Certes la stratégie inter-piliers est nécessaire et inévitable mais elle conduit à la prolifération des acteurs, des instruments et des procédures concourant à un seul et même objectif : la lutte contre le terrorisme. La nomination d'un coordinateur a donc vocation à améliorer l'état de la situation.

### C. – *La nomination d'un coordinateur à la suite des attentats de Madrid*

Gijs de Vries a été nommé en mars 2004 en tant que *«Monsieur terrorisme»* afin de coordonner l'action de l'Union dans sa lutte contre ce défi majeur. Gilles de Kerchove lui a succédé en septembre 2007. La création de ce poste est clairement une réaction directe aux

---

(488) Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation – Bruxelles, 11 décembre 2008, S407/08.

(489) V. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la protection des infrastructures d'information critiques – *«Protéger l'Europe des cyberattaques et des perturbations de grande envergure : améliorer l'état de préparation, la sécurité et la résilience»*, COM/2009/0149 final, Bruxelles, 30 mars 2009.

(490) Le rapport souligne que : *«les attaques perpétrées à l'encontre de systèmes informatiques privés ou gouvernementaux dans des États membres de l'UE ont donné à cette question une nouvelle dimension avec l'apparition d'une arme économique, politique et militaire potentielle»*.

attentats de Madrid et il faut préciser que le coordinateur est considéré comme étant l'un des représentants personnels du Secrétaire général. La durée de son mandat est d'un an, renouvelable.

Il est clair que l'action du coordinateur de la lutte contre le terrorisme se focalise de plus en plus sur les questions liées à la recherche d'une meilleure organisation et répartition des tâches dans la lutte anti-terroriste, tant au niveau de l'Union qu'au niveau international. Il a ainsi eu l'occasion de formuler des recommandations à plusieurs reprises au niveau de l'échange des informations et des données notamment à Europol et à Eurojust et avec les Etats membres ou les Etats-Unis par exemple, ou encore en ce qui concerne l'organisation et la gestion du dossier terrorisme au sein du Conseil ou à propos de la recherche en matière de sécurité (491). Force est cependant de constater que les moyens à disposition du coordonnateur et ses pouvoirs demeurent limités.

#### D. – *La Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme (Nov. 2005)*

La stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme (492) a été adoptée en novembre 2005 soit trois mois après les attentats de Londres qui ont fait 56 victimes et 700 blessés. Cette stratégie comprend d'ailleurs des éléments en matière d'assistance aux victimes du terrorisme. Nous allons tout d'abord répertorier les mesures envisagées dans le cadre de la stratégie pour analyser comment elles ont été suivies d'effet.

##### 1. *Les domaines d'action de la stratégie*

La stratégie de l'Union visant à lutter contre le terrorisme comprend quatre domaines d'action, qui s'inscrivent dans le cadre de son engagement stratégique : Prévention, Protection, Désorganisation et Réaction. L'engagement stratégique de l'Union consiste quant à lui dans la «*lutte contre le terrorisme à l'échelle mondiale tout en respectant les droits de l'homme*». Les Etats membres se sont notamment fixé pour objectifs d'empêcher le recrutement de nou-

---

(491) V. Notamment la Note du Coordinateur pour l'UE de la lutte contre le terrorisme au Conseil/Conseil européen sur la «*Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme – document de réflexion*», Bruxelles, 19 novembre 2008 (20.11), 15983/08.

(492) Conseil de l'Union européenne «*Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme*» 14469/1/05, REV 1, Bruxelles, 22 novembre 2005.

veaux terroristes, d'assurer une meilleure protection des cibles potentielles, de désorganiser les réseaux existants et d'améliorer les capacités pour gérer les conséquences d'attentats terroristes (493).

a) *La protection*

Dans ce domaine, la stratégie précise que «*l'interdépendance de la sécurité aux frontières, des transports et des autres infrastructures trans-frontières appelle une action collective efficace de l'Union européenne*». Les priorités essentielles du volet «Protection» visent à :

- i) améliorer la sécurité des passeports de l'Union européenne (identification biométrique);
- ii) mettre en place le système d'information sur les visas;
- iii) élaborer, par le biais de l'agence FRONTEX, une analyse de risques efficace en ce qui concerne les frontières extérieures de l'Union européenne;
- iv) mettre en œuvre les normes communes adoptées en matière de sécurité de l'aviation civile;
- v) mettre en œuvre les normes communes adoptées en matière de sécurité maritime et dans les ports;
- vi) convenir d'un programme européen pour la protection des infrastructures critiques;
- vii) utiliser au mieux les activités de recherche menées au niveau de l'Union européenne et de la Communauté.

b) *La prévention*

Il faut tout d'abord préciser ici que l'Union européenne a adopté une stratégie et un plan d'action globaux visant à «*lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes*». Cette stratégie a pour priorité la prise en compte des «*groupes tels qu'Al-Qaida et les groupes de sa mouvance*» (494). Les priorités essentielles du volet «Prévention» visent notamment à :

- i) élaborer des approches communes pour détecter les comportements posant problème;

---

(493) Conseil de l'Union européenne, «*Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme*», 14469/1/05, REV 1, Bruxelles, 22 novembre 2005, p. 7.

(494) p. 8.

- ii) s'intéresser aux comportements qui posent problème dans les prisons, les lieux de formation religieuse et de culte et mettre en œuvre une législation visant à prévenir l'instigation;
- iii) mettre au point une stratégie dans le domaine des médias et de la communication afin de mieux expliquer les politiques de l'Union européenne;
- iv) encourager la bonne gestion des affaires publiques, la démocratie, l'enseignement et la prospérité économique à travers des programmes d'assistance émanant tant de la Communauté que des États membres;
- v) poursuivre les recherches, partager les analyses et les expériences afin d'améliorer notre compréhension des questions et d'élaborer des réponses.

c) *La désorganisation*

Il s'agit ici essentiellement de désorganiser les réseaux terroristes. Les priorités essentielles visent à :

- i) mettre en œuvre les recommandations notamment en utilisant au mieux Europol et Eurojust;
- ii) tenir compte, dans les politiques de lutte contre le terrorisme, des analyses de la menace effectuées par le centre de situation;
- iii) faire progresser davantage la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, notamment par l'adoption du mandat d'arrêt européen;
- iv) veiller à ce que la législation existante soit pleinement mise en œuvre et évaluée et veiller à la ratification des conventions et traités internationaux pertinents;
- v) mettre en œuvre le principe de disponibilité des informations en matière de répression;
- vi) empêcher que les terroristes puissent se procurer des armes et des explosifs et qu'Internet soit utilisé à des fins terroristes;
- vii) s'attaquer au financement du terrorisme.

d) *La réaction*

Le quatrième objectif de la stratégie de l'Union européenne de lutte contre le terrorisme consiste à préparer les États membres à

faire face aux conséquences d'un attentat terroriste et à améliorer les capacités afin de gérer les effets de l'attentat et réagir aux besoins des victimes.

Les priorités du volet «Réaction» visent à :

- i) adopter un dispositif pour la coordination des crises;
- ii) réviser la législation relative au mécanisme communautaire de protection civile;
- iii) faire de l'analyse des risques un outil contribuant au renforcement des capacités nécessaires en cas d'attentat;
- iv) améliorer la coordination avec les organisations internationales pour ce qui est de la réponse à apporter en cas d'attentats terroristes ou d'autres catastrophes;
- v) échanger les meilleures pratiques en matière d'assistance aux victimes du terrorisme.

La stratégie a été complétée par un plan d'action détaillé qui énumère toutes les mesures qui doivent être prises au titre des quatre volets et qui est mis en œuvre dans le cadre d'une feuille de route détaillée reprenant l'ensemble des mesures et des initiatives à prendre dans le cadre du plan d'action. Sa lecture permet de comprendre la complexité de la stratégie dans la mesure où les différents éléments sont regroupés par secteurs relevant des Conseils «Affaires Générales», «Justice et affaires intérieures», «ECOFIN» et «Transports» (495).

## 2. Les résultats de la stratégie début 2009

Les résultats de la stratégie sont *a priori* positifs si l'on se réfère au nombre d'initiatives adoptées et nous ne mentionnerons que les plus représentatives, mais il faut également prendre en compte la mise en œuvre effective des décisions adoptées pour réaliser un bilan plus circonstancié.

### a) La protection

En ce qui concerne la protection des frontières, on relèvera, en 2005, l'introduction de données biométriques dans les passeports de

---

(495) V. Note de la Présidence au COREPER, «Coordination de la mise en œuvre du plan d'action pour la lutte contre le terrorisme», Bruxelles, le 12 octobre 2001.

Objet : Coordination de la mise en œuvre du plan d'action pour la lutte contre le terrorisme.

l'Union (496) et la création de l'Agence FRONTEX (497) pour la gestion des frontières. Il faut également noter, l'année suivante, la création du Système Information Schengen II.

En ce qui concerne la sécurité des transports, plusieurs initiatives ont été prises au niveau des ports et des aéroports et la Commission européenne a aussi proposé, en décembre 2006, des mesures afin de renforcer la protection des infrastructures critiques (498). Des activités de développement et de recherche liées à la sécurité figurent aussi parmi les priorités du 7<sup>ème</sup> programme-cadre de recherche et 1,4 milliard d'euros a été réservé pour la période 2007-2013.

### b) *La prévention*

Dans le domaine de la prévention de très nombreuses et diverses initiatives ont été lancées. Le Conseil a ainsi adopté en 2005 une stratégie et un plan d'action détaillé afin de lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes (499) et en juillet 2006 il a adopté une stratégie de communication aux médias dans l'Union sur ces questions. Il faut aussi mentionner la mise en place en 2007 du programme spécifique Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et autres risques liés à la sécurité (500).

En ce qui concerne le phénomène de la radicalisation, la Commission a mis sur pied en 2006 un groupe d'experts sur la radicalisation violente et des études transfrontières sur la radicalisation ont été commandées au titre du programme-cadre de recherche de l'Union.

---

(496) Règlement n° 2252/2004 du Conseil, du 13 décembre 2004, établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres, *JO*, n° L 385 du 29 décembre 2004, p. 1.

(497) Règlement n° 2007/2004 du Conseil, du 26 octobre 2004, portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *JO*, n° L 349 du 25 novembre 2004, p. 1.

(498) Le 12 décembre 2006, la Commission a adopté la communication sur un programme européen de protection des infrastructures critiques, COM(2006) 786.

(499) «Au nombre des mesures de mise en œuvre figurent les initiatives lancées par les États membres et Europol afin de lutter contre la radicalisation dans les prisons et de combattre la radicalisation violente par le biais de l'Internet (initiative intitulée "Surveillance de l'Internet" ("Check the web")). V. à ce propos la Note Point «I/A» de la Présidence et du coordinateur de la lutte contre le terrorisme au Coreper/Conseil sur le «Rapport de mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes», Bruxelles, le 20 novembre 2006 (28.11), 15386/06 JAI 603, ENFOPOL 193, COTER 48.

(500) Décision du Conseil 2007/124/CE, *Euratom*, du 12 février 2007, établissant, pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général Sécurité et protection des libertés, le programme spécifique Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et autres risques liés à la sécurité, *JO*, n° L 58 du 24 février 2007, p. 1.

D'autre part, un processus «*d'évaluation par les pairs*» a été lancé en vue «*d'étudier les dispositifs nationaux de lutte contre le terrorisme. En appliquant les meilleures pratiques à l'échelle de l'Union européenne, plusieurs États membres ont renforcé leur arsenal législatif ainsi que leurs outils opérationnels ou analytiques de lutte contre le terrorisme*» (501).

Dans le domaine des relations extérieures, plusieurs opérations militaires et civiles de gestion des crises menées dans le cadre de la PESD contribuent à la «*sécurisation de l'environnement*» (502) (V. ci-après).

Dans le domaine de la bonne gouvernance et de l'État de droit, des projets ont été mis en place afin d'aider les pays tiers à s'attaquer aux facteurs favorisant la radicalisation et le recrutement de terroristes (partenariat euro-méditerranéen, Balkans occidentaux, ASEM). Force est d'ailleurs de constater que le cadre euro-méditerranéen a permis de développer de nombreuses initiatives en matière de lutte contre le terrorisme. Outre l'adoption, lors du sommet célébrant les dix ans de la Déclaration de Barcelone, d'un code de conduite anti-terroriste, de nombreuses réunions d'experts ont été organisées sur la question du terrorisme ou de la criminalité transfrontalière. Une conférence a également été organisée par la Commission européenne à Dublin, le 21 mai 2007, sur le thème du «*rôle des médias dans la prévention des actes d'incitation au terrorisme et de la radicalisation violente*» (503).

### c) *La désorganisation*

Le mandat d'arrêt européen, a été aussi utilisé pour lutter contre le terrorisme. Fort de cette expérience, le Conseil est parvenu à un accord politique sur la proposition de création d'un *mandat européen d'obtention de preuves* (2006). Il a aussi adopté une décision-cadre afin de permettre la reconnaissance mutuelle des *décisions de confiscation* (2006).

---

(501) Secrétariat du Conseil de l'UE – Fiche d'information – L'union européenne et la lutte contre le terrorisme, Rev. I. Bruxelles, le 14 mai 2007.

(502) Action commune 2005/643/PESC du Conseil, du 9 septembre 2005, concernant la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh (Indonésie) (mission de surveillance à Aceh – MSA), JO, n° L 234 du 10 septembre 2005, p. 13 et Action commune 2005/889/PESC, du 12 décembre 2005, établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EU BAM Rafah), JO, n° L 327 du 14 décembre 2005, p. 28.

(503) [Http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/media/history\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/media/history_fr.htm).

En qui concerne la lutte contre le financement du terrorisme, il faut signaler l'adoption de la troisième directive sur le blanchiment des capitaux (2005) et celle du règlement relatif aux passeurs de fonds (2005), lequel impose de déclarer tout montant en liquide ou sous une forme équivalente supérieur à 10 000 euros, et le règlement sur les transferts de fonds (2006) (504).

Au niveau de l'échange d'informations, une position commune a été adoptée en 2005 afin d'améliorer la mise en commun des informations relatives aux passeports égarés ou volés, notamment avec Interpol. Une directive sur la conservation des données a été adoptée en 2006, ainsi qu'une décision-cadre sur la simplification des échanges d'informations et de données du renseignement entre services répressifs. Il faut aussi signaler notamment au niveau des dispositions relatives au transfert automatisé des profils ADN la décision du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière (V. ci après).

- *Europol et Eurojust* interviennent chacun dans quelques 20 enquêtes menées actuellement en Europe en relation avec le terrorisme. La coopération transatlantique a été renforcée par le détachement d'agents de liaison américains auprès d'Europol et d'Eurojust;
- Le 7<sup>ème</sup> programme-cadre de recherche (2007-2013) prévoit de consacrer un budget important au renforcement de la *protection contre les explosifs conventionnels et les actes de terrorisme perpétrés avec des armes non conventionnelles* (chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires).

#### d) *La réaction*

Dans le cadre de ce pilier de la stratégie qui consiste, entre autres, à préparer les Etats membres à faire face aux conséquences d'un attentat terroriste, plusieurs initiatives ont été prises dont le recensement des moyens et des capacités militaires pouvant soutenir des efforts coordonnés déployés par l'Union pour réagir à une catas-

---

(504) Le Conseil examine actuellement un projet de règlement relatif aux systèmes informels de transferts de fonds.



trophe (505) ou au niveau de la protection consulaire des citoyens de l'Union en cas d'attentats terroristes dans les pays tiers.

- Un instrument financier pour l'action communautaire dans le domaine de la protection civile (2007-2013) a été créé. Il permettra à l'Union de soutenir la prévention, la préparation et la réaction en cas de catastrophes d'origine humaine et naturelle tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union (budget indicatif annuel : 25 millions d'euros) (506);
- Un projet pilote a été lancé pour aider les victimes du terrorisme et leurs familles. Des fonds supplémentaires pour soutenir les victimes ont été prévus dans le cadre du programme 2007-2013 en vue de prévenir et combattre la criminalité;
- Sur proposition de la présidence et du coordinateur de la lutte contre le terrorisme, des propositions ont été adoptées pour établir un dispositif de l'Union pour la coordination dans les situations d'urgence et de crise (2005). Des procédures opératoires et un manuel sur le dispositif mis en place au sein du Conseil pour la coordination dans les situations de crise ont été approuvés (2006) et testés lors d'un exercice associant des représentants permanents, la Commission et le Secrétariat du Conseil (2006). Un exercice de suivi aura lieu en 2007.

En conclusion, les objectifs de la stratégie ont largement été pris en compte et des mesures et initiatives ont été mises en place assez rapidement. De plus, le suivi régulier et la mise à jour de la stratégie en décembre 2005 et du plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie en 2007 ont permis de tirer certaines leçons et d'affiner la stratégie au fur et à mesure des évolutions sur le terrain.

#### *E. – La prolifération des initiatives au niveau des second et troisième piliers*

Force est de constater la prolifération des initiatives au niveau des second et troisième piliers depuis septembre 2001. Les nom-

---

(505) Ils incluent le transport stratégique (air/mer), le transport tactique (hélicoptères), les unités médicales, les hôpitaux de campagne et la logistique. Des procédures ont été mises au point afin de faire correspondre les besoins en matière de transport et les moyens de transport détenus ou affrétés par l'armée qui sont mis à disposition par les États membres.

(506) Parmi les enseignements tirés figure la nécessité d'améliorer les moyens de communication entre les capitales nationales et la Commission européenne. Pour améliorer la communication de crise entre ses propres services, la Commission a créé le réseau ARGUS.

breux amendements et changements introduits aux cours de cette période ne sont pas pour faciliter la recherche en la matière.

1. *La PESC et le terrorisme depuis septembre 2001 et ses prolongements jurisprudentiels*

a) *Les positions communes adoptées depuis septembre 2001*

Il faut tout d'abord mentionner la position commune 2001/930/PESC, du 27 décembre 2001, relative à la lutte contre le terrorisme (507) qui a fait date en mettant en œuvre un certain nombre de mesures pour lutter contre le terrorisme et notamment le gel des fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des «*personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme*».

Le même jour, la position commune 2001/931/PESC (508) relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme a été adoptée. Cette dernière contient une liste de personnes, groupes ou entités visés à l'article 1<sup>er</sup>(1) c'est-à-dire des «*personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme*». L'article 1, paragraphe 2, définit un certain nombre de critères concernant les auteurs (potentiels) puisqu'il s'agit :

«– des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent ;

– des groupes et des entités appartenant à ces personnes ou contrôlés directement ou indirectement par elles, et des personnes, groupes et entités agissant au nom, ou sur instruction, de ces personnes, groupes et entités, y compris les fonds provenant de biens qui, soit appartiennent à ces personnes et aux personnes, groupes et entités qui leur sont associés, soit sont contrôlés directement ou indirectement par elles».

Bien que l'Union ne soit pas parvenue à adopter une définition européenne du terrorisme en tant que telle, le paragraphe 3 du

---

(507) Position commune 2001/930/PESC du Conseil, du 27 décembre 2001, relative à la lutte contre le terrorisme, *JO*, n° L 344 du 28 décembre 2001, p. 90.

(508) Position commune du Conseil 2001/931/PESC, du 27 décembre 2001, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, *JO*, n° L 344, 28 décembre 2001, p. 93. V. Position commune 2008/959/PESC du Conseil, du 16 décembre 2008, modifiant la position commune 2008/586/PESC portant mise à jour de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, *JO*, n° L 338 du 17 décembre 2008, p. 77; Position commune 2008/347/PESC du Conseil, du 29 avril 2008, modifiant la position commune 2007/871/PESC portant mise à jour de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, *JO*, n° L 116 du 30 avril 2008, p. 55.

même article 1<sup>er</sup> définit, non pas le terrorisme, mais ce que l'on entend par «*acte de terrorisme*». Un tel acte correspond «*à la définition d'infraction dans le droit national, lorsqu'il est commis dans le but de :*

- i) gravement intimider une population; ou*
- ii) contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque; ou*
- iii) gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale :*
  - a) les atteintes à la vie d'une personne, pouvant entraîner la mort;*
  - b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne;*
  - c) l'enlèvement ou la prise d'otage;*
  - d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables;*
  - e) la capture d'aéronefs, de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises;*
  - f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport, la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques ainsi que, pour les armes biologiques ou chimiques, la recherche et le développement;*
  - g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;*
  - h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines;*
  - i) la menace de réaliser un des comportements énumérés aux points a) à h);*
  - j) la direction d'un groupe terroriste;*

*k) la participation aux activités d'un groupe terroriste, y compris en lui fournissant des informations ou des moyens matériels, ou toute forme de financement de ses activités, en ayant connaissance que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe.*

Il faut relever trois éléments. Le premier concerne bien sûr la précision des éléments constitutifs d'un «*acte terroriste*». Le deuxième a trait à la destruction d'un système informatique. Il faut en effet à cet égard rappeler les attaques dont a été victime l'Estonie contre ses systèmes informatiques. Le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité de décembre 2008 souligne d'ailleurs que «*les attaques perpétrées à l'encontre de systèmes informatiques privés ou gouvernementaux dans des États membres de l'UE ont donné à cette question une nouvelle dimension avec l'apparition d'une arme économique, politique et militaire potentielle*» (509). Le troisième élément d'intérêt est la référence aux armes de destruction massive car nous aurons l'occasion de revenir, à la fin de l'analyse, sur cette question particulièrement préoccupante de l'utilisation, par des groupes terroristes, de telles armes.

D'autre part, la notion spécifique de «*groupe terroriste*» est circonscrite à une «*association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des actes terroristes*». Il faut finalement signaler la décision 2003/48/JAI du Conseil, du 19 décembre 2002, relative à l'application de mesures spécifiques de coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme, conformément à l'article 4 de la position commune 2001/931/PESC qui contient certaines modalités pratiques de mise en place de la position commune PESC au niveau JAI (510).

Enfin, il convient aussi de mentionner la position commune 2002/402/PESC, du 27 mai 2002, concernant des mesures restrictives spécifiques à l'encontre d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaida ainsi que des Taliban et autres personnes,

---

(509) Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation – Bruxelles, 11 décembre 2008, S407/08.

(510) V. également Décision 2003/48/JAI du Conseil, du 19 décembre 2002, relative à l'application de mesures spécifiques de coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme, conformément à l'article 4 de la position commune 2001/931/PESC, JO, n° L 16, 22 janvier 2003, p. 68.

groupes, entreprises et entités associés qui abroge les positions communes précédentes (511) (V. ci-dessous).

L'ensemble de ces mesures s'inscrivaient dans la logique des mesures restrictives adoptées par exemple à l'égard de la Libye mais elles sont en réalité beaucoup plus détaillées et spécifiques. Elles ont aussi suscité un certain nombre d'affaires au niveau judiciaire. Ceci est d'autant plus intéressant que l'on peut se rendre ainsi compte de l'impact considérable que l'approche inter-piliers suivie dans le cadre de la lutte anti-terroriste a eu au niveau de la jurisprudence.

La jurisprudence relative aux listes européennes et aux systèmes de sanctions dans le cadre de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité continue de s'étoffer (512). Ainsi, l'arrêt rendu le 4 décembre 2008 par le Tribunal de première instance, dans l'affaire *People's Mojahedin Organization of Iran c. Conseil de l'Union européenne* (513), a conduit à l'adoption de la position commune 2009/67/PESC du Conseil, du 26 janvier 2009, qui porte mise à jour de la position commune 2001/931/PESC (V. ci-dessus) et abroge la position commune 2008/586/PESC (514).

Il faut aussi signaler les affaires liées aux listes noires du Conseil de Sécurité dont l'arrêt de la Cour, du 3 septembre 2008, dans les affaires jointes *Kadi et Al Barakaat*. Yassin Abdullah Kadi, dont le nom figurait sur les «listes noires» établies par le comité des sanc-

---

(511) Position commune du Conseil, du 27 mai 2002, concernant des mesures restrictives à l'encontre d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaïda ainsi que des Taliban et autres personnes, groupes, entreprises et entités associés, et abrogeant les positions communes 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC et 2001/771/PESC, *JO*, n° L 139 du 29 mai 2002, p. 4. V. à ce sujet l'avis à l'attention de M. Uthman Omar Mahmoud concernant son inscription dans la liste visée aux articles 2, 3 et 7 du règlement n° 881/2002 du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaïda et aux Taliban, *JO*, n° C 80 du 3 avril 2009, p. 12.

(512) V. notamment CJCE, 27 février 2007, *Gestoras*, aff. C-354/04 P, *Rec.*, p. I-1579; CJCE, 27 février 2007, *Segi*, aff. C-355/04 P, *Rec.*, p. I-1657; TPICE, 12 décembre 2006, *Modjahedines I*, aff. T-228/02, *Rec.*, p. II-4665; CJCE, 18 janvier 2007, *PKK*, aff. C-229/05 P, *Rec.*, p. I-439; TPICE, 11 juillet 2007, *Sison*, aff. T-47/03; TPICE, 11 juillet 2007, *Al-Aqsa I*, aff. T-327/03. V. également, TPICE, 9 juillet 2009, *Melli Bank I*, aff. jointes T-246/08 et T-332/08; TPICE, 4 décembre 2008), *Modjahedines II*, aff. T-284/08.

(513) TPICE, 4 décembre 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran*, aff. T-284/08. V. le pourvoi formé le 21 janvier 2009 par la République française contre l'arrêt rendu le 4 décembre 2008 par le Tribunal de première instance dans l'affaire T-284/08 : *People's Mojahedin Organization of Iran* (aff. C-27/09 P).

(514) Position commune 2009/67/PESC du Conseil, du 26 janvier 2009, portant mise à jour de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme et abrogeant la position commune 2008/586/PESC, *JO*, n° L 23 du 27 janvier 2009, p. 37.

tions du Conseil de sécurité, considérant que ses droits fondamentaux avaient été violés, a attaqué le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil (515), adopté sur la base de la position commune 2002/402/PESC (V. ci-dessus (516)) a demandé son annulation au Tribunal de première instance. Le Tribunal a toutefois rejeté la demande au motif qu'il ne pouvait revoir la légalité des résolutions du Conseil de sécurité et de leurs mesures communautaires de mise en œuvre à la lumière des droits fondamentaux communautaires. Un pourvoi a été formé contre le jugement et la Cour a finalement annulé l'arrêt du Tribunal et le règlement n° 881/2002 pour autant qu'il concerne Monsieur Kadi et ce pour des raisons de violation du droit au respect de la propriété, du droit d'être entendu ainsi que du droit à un contrôle juridictionnel effectif, tout en maintenant les effets du règlement litigieux pendant une période ne pouvant excéder trois mois.

Ces décisions sont d'autant plus importantes que seul le domaine JAI est soumis, sous certaines conditions et limites, au contrôle de la Cour (517).

Il convient finalement de noter, à titre plus anecdotique, que le règlement n° 881/2002 est modifié très régulièrement. Le 31 mars 2009, il s'agissait de la cent-cinquantième modification (518)!

---

(515) Règlement n° 881/2002 du Conseil, du 27 mai 2002, instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, et abrogeant le règlement n° 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, *JO*, n° L 139 du 29 mai 2002, p. 9. V. aussi à ce sujet le Règlement n° 561/2003 du Conseil, du 27 mars 2003, modifiant, en ce qui concerne les exceptions au gel des fonds et des ressources économiques, le règlement n° 881/2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, *JO*, n° L 82 du 29 mars 2003, p. 1.

(516) V. également la Position commune 2003/140/PESC concernant des exceptions aux mesures restrictives imposées par la Position commune 2002/402/PESC, *JO*, n° L 53 du 28 février 2003, p. 62.

(517) V. M. BEULAY, «Les arrêts Kadi et Al Barakaat International Foundation – Réaffirmation par la Cour de justice de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire vis-à-vis du droit international», *RMCUE*, 2009, pp. 32-40 ainsi que N. GRAF VITZTHUM, «Les compétences législatives et juridictionnelles de la Communauté européenne dans la lutte, contre le terrorisme – l'affaire “Kadi”», *JurisPedia*, 2008, 429 p. [Http://archiv.jura.uni-saarland.de/projekte/Bibliothek/text.php?id=514](http://archiv.jura.uni-saarland.de/projekte/Bibliothek/text.php?id=514).

(518) Règlement n° 265/2009 de la Commission, du 31 mars 2009, modifiant pour la cent-cinquième fois le règlement n° 881/2002 du Conseil instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, *JO*, n° L 89, 1 avril 2009, p. 6.

b) *Les actions communes adoptées depuis septembre 2001*

Les actions communes ayant un lien avec la lutte anti-terroriste se sont multipliées et ont aussi parfois changé de nature depuis septembre 2001. On peut ainsi prendre l'exemple de l'action commune du 16 juillet 2007 relative à la «*coopération avec le Centre africain d'études et de recherches sur le terrorisme, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne de lutte contre le terrorisme*» qui est assez atypique (519).

L'Union européenne a également eu recours à des actions communes plus traditionnelles telles que celles permettant de servir de fondement à des missions de police ou à des opérations militaires ou celles utilisées pour nommer des représentants spéciaux. On peut ainsi mentionner l'action commune du 30 mai 2007 relative à «*l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan*» qui fait directement référence au terrorisme, à l'extrémisme et à la criminalité organisée (520) et ce à l'instar de l'action commune du 24 juillet 2008 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan. Cette dernière mentionne en effet clairement la coopération à la lutte internationale contre le terrorisme comme faisant partie du mandat du représentant (521). C'est également le cas de l'action commune modifiant et prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour le Caucase du Sud (522).

D'autres types d'actions communes peuvent avoir un lien plus indirect avec les activités terroristes notamment celles liées aux armes de destruction massive (V. ci-après). L'action commune du 10 novembre 2008 «*en faveur de la convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines (BTWC) dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des*

---

(519) Action commune 2007/501/PESC du Conseil, du 16 juillet 2007, relative à la coopération avec le Centre africain d'études et de recherches sur le terrorisme, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne de lutte contre le terrorisme, *JO*, n° L 185 du 17 juillet 2007, p. 31.

(520) Action commune 2007/369/PESC du Conseil, du 30 mai 2007, relative à l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), *JO*, n° L 139 du 31 mai 2007, p. 33.

(521) Action commune 2008/612/PESC du Conseil, du 24 juillet 2008, portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour l'Afghanistan, *JO*, n° L 197 du 25 juillet 2008, p. 60.

(522) Action commune 2008/132/PESC du Conseil, du 18 février 2008, modifiant et prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour le Caucase du Sud, *JO*, n° L 43 du 19 février 2008, p. 30.

*armes de destruction massive*» (523) prend effectivement en compte la dimension terroriste.

Les actions communes mettant en œuvre des «*missions Etat de droit*» ne sont pas en reste, c'est le cas de celle menée au Kosovo qui précise que la mission «*veille à ce que les affaires de crimes de guerre, de terrorisme, de criminalité organisée, de corruption, de crimes interethniques, de délinquance financière ou économique et d'autres infractions graves fassent dûment l'objet d'enquêtes, de poursuites, de décisions judiciaires et de sanctions conformément au droit applicable*» (524).

On peut donc conclure que désormais la question du terrorisme est prise en compte dans la plupart des types d'actions communes mises en œuvre actuellement, qu'il s'agisse de missions de police, d'opérations militaires, des «*missions Etat de droit*», ou dans le domaine des ADM. En d'autres termes, la question terroriste tend à devenir de plus en plus transversale.

### c) *L'Agence européenne de défense*

L'Agence européenne de défense (AED) a été instituée par une action commune en 2004 (525). Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, «*la mission de l'Agence est d'assister le Conseil et les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour améliorer les capacités de défense de l'Union européenne dans le domaine de la gestion des crises, et soutenir la PESD dans son état actuel et son développement futur*». Selon le Coordinateur pour l'Union de la lutte contre le terrorisme, l'Agence travaille sur des domaines qui «*contribuent considérablement à la prévention des attentats terroristes et à la mise en*

---

(523) Action commune 2008/858/PESC du Conseil, du 10 novembre 2008, en faveur de la convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines (BTWC) dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive, *JO*, n° L 302 du 13 novembre 2008, p. 29. V. également l'action commune 2008/314/PESC du Conseil, du 14 avril 2008, concernant le soutien aux activités de l'AIEA dans les domaines de la sécurité et de la vérification nucléaires et dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive, *JO*, n° L 107 du 17 avril 2008, p. 62 ainsi que l'action commune 2008/230/PESC du Conseil, du 17 mars 2008, concernant le soutien d'activités de l'UE visant à promouvoir auprès des pays tiers le contrôle des exportations d'armements et les principes et critères du code de conduite de l'UE en matière d'exportation d'armements, *JO*, n° L 75 du 18 mars 2008, p. 81.

(524) Action commune 2008/124/PESC du Conseil, du 4 février 2008, relative à la mission État de droit menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX Kosovo, *JO*, n° L 42 du 16 février 2008, p. 92.

(525) Action Commune 2004/551/PESC du Conseil, du 12 juillet 2004, concernant la création de l'Agence européenne de défense, *JO*, n° L 245 du 17 juillet 2004.



*place d'un dispositif de gestion des conséquences plus ciblé et mieux préparé» (526).*

*2. Le renforcement considérable de la lutte contre le terrorisme dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures*

Au niveau Justice et Affaires intérieures, on peut constater entre 2002 et 2004 un développement très conséquent des initiatives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. A l'instar du paragraphe consacré à la PESC, nous nous limiterons à référencer les éléments nécessaires à la présente analyse.

*a) Le renforcement des activités d'Europol*

Les activités d'Europol se sont clairement renforcées après le 11 septembre 2001. Il faut d'abord mentionner une réaction rapide concrétisée par la décision du Conseil, du 6 décembre 2001, étendant le mandat d'Europol à la lutte contre les formes graves de criminalité internationale énumérées à l'annexe de la convention Europol (527) ainsi que l'accord du 6 décembre 2001 conclu entre Europol et les Etats-Unis (v. ci-après).

Le Conseil européen a ensuite appelé, en mars 2004, les Etats membres à renforcer le rôle d'Europol dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en réactivant la task-force de lutte contre le terrorisme tout en veillant à ce qu'Europol «*reçoive des services répressifs des États membres tous les renseignements utiles en matière criminelle concernant le terrorisme, dès qu'ils sont disponibles*» (528). Le Conseil européen a également souligné le rôle joué par la task-force des chefs de police dans la coordination des mesures opérationnelles de lutte et de prévention des actes terroristes. Il a d'ailleurs, à la suite des attentats de Madrid, invité la task-force à élaborer «*avec l'aide d'experts des services de renseignement et d'Europol*» un

---

(526) Conseil de l'UE, Note du Coordinateur pour l'UE de la lutte contre le terrorisme au Coreper/Conseil/Conseil européen, «*Mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de lutte contre le terrorisme*» (juin-novembre 2008), Bruxelles, le 19 novembre 2008.

(527) Décision du Conseil, du 6 décembre 2001, étendant le mandat d'Europol à la lutte contre les formes graves de criminalité internationale énumérées à l'annexe de la convention Europol, JO, n° C 362 du 18 décembre 2001, p. 1.

(528) Déclaration du Conseil européen sur la lutte contre le terrorisme (5/22) Bulletin UE 3-2004.

rapport spécifique sur ces attentats (529). Il faut à ce propos signaler qu'Europol produit chaque année un rapport sur la situation et les tendances de l'activité terroriste dans l'Union européenne (530).

Par ailleurs, le Coordinateur pour l'Union européenne de la lutte contre le terrorisme soulignait, en novembre 2008, que «vingt-quatre États membres ont ouvert un compte sur le portail d'information géré par Europol dans le cadre de l'initiative "Check the Web" (surveillance de la toile)» et que la deuxième phase du portail d'information «vise à enrichir le portail en y ajoutant certaines capacités nouvelles, telles que le stockage d'informations classifiées, comme des évaluations et leurs résultats, et le stockage de fichiers vidéos et audios» (531).

Dès 2010, l'efficacité d'Europol sera également renforcée car le Conseil de l'Union européenne a décidé, en avril 2008, de transformer Europol en une agence de l'Union et donc de remplacer l'actuelle Convention Europol (532). Toujours selon le coordinateur de l'Union, cette décision «étend le mandat d'Europol à la criminalité organisée, au terrorisme et à toutes les autres formes graves de criminalité transfrontière. Europol pourra ainsi plus facilement apporter son aide aux États membres dans leurs enquêtes pénales transfrontières» (533).

#### b) La mise en place d'Eurojust

La mise en place d'Eurojust à partir de 2002 (534) a permis de promouvoir et de renforcer la coordination et la coopération entre autorités judiciaires des États membres dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée transnationale et le terrorisme. Depuis 2002, le nombre d'affaires enregistrées augmente de façon exponentielle. Selon les derniers chiffres disponibles, 771 dossiers

---

(529) Déclaration du Conseil européen sur la lutte contre le terrorisme (5/22) Bulletin UE 3-2004.

(530) European Police Office, *Te-sat 2008 – EU Terrorism Situation and Trend Report*, 2008, The Hague, 52 p. [Http://www.europol.europa.eu/publications/EU\\_Terrorism\\_Situation\\_and\\_Trend\\_Report\\_TE-AT/TE-SAT2008.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-AT/TE-SAT2008.pdf).

(531) Conseil de l'UE, Note du Coordinateur pour l'UE de la lutte contre le terrorisme au Coreper/Conseil/Conseil européen, «*Mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de lutte contre le terrorisme*» (juin-novembre 2008), Bruxelles, le 19 novembre 2008, p. 4.

(532) V. Commission européenne, «*Europol deviendra une agence de l'Union en 2010*», IP/08/610, Bruxelles, 18 avril 2008.

(533) Conseil de l'UE, Note du Coordinateur pour l'UE de la lutte contre le terrorisme au Coreper/Conseil/Conseil européen, «*Mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de lutte contre le terrorisme*» (juin-novembre 2008), Bruxelles, le 19 novembre 2008, p. 14.

(534) Décision du Conseil 2002/187/JAI, du 28 février 2002, instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, *JO*, n° L 63 du 6 mars 2002, p. 1.

ont été ouverts en 2006, ce qui représente une *«hausse de 31% par rapport à 2005. Pour 2007, ils sont déjà au nombre de 800 et pourraient dépasser les 1000 unités avant la fin de l'année»* (535). Un accord visant à améliorer les échanges d'informations entre Eurojust et le ministère américain de la justice a été conclu en 2006 (V. ci après).

Toutefois, la Commission européenne, qui a eu l'opportunité de dresser un bilan du rôle d'Eurojust et du Réseau judiciaire européen dans le cadre de la lutte contre le crime organisé et le terrorisme dans l'Union, relève en conclusion de sa communication que : *«Eurojust se doit de devenir une structure plus forte, reconnue par l'ensemble des Etats membres qui doivent consolider les pouvoirs de leurs membres et du Collège par une transposition intégrale de la Décision et par un renforcement des pouvoirs qui leur sont accordés. C'est ainsi que la lutte contre le crime transfrontière et la création d'un véritable espace de justice, liberté et de sécurité en Europe progressera»* (536). La Commission européenne souligne plus spécifiquement que les Membres nationaux (MN) *«n'ont que rarement des pouvoirs d'autorité à l'égard de leurs autorités nationales. Seuls certains Etats membres permettent à leurs Membres nationaux de requérir l'ouverture d'une enquête»* et que *«Eurojust n'a pas suffisamment d'activités de renseignement proactif. L'accès à l'information est fondamental»*. L'échange d'informations est encore une fois l'un des maillons faibles de la lutte contre le terrorisme au niveau de l'Union européenne.

c) *L'utilisation des instruments JAI dans la lutte contre le terrorisme*

#### *Les décisions-cadre et la lutte contre le terrorisme*

Plusieurs décisions-cadre charpentent aujourd'hui la mise en œuvre des mesures de la lutte contre le terrorisme au niveau JAI. Il faut tout d'abord mentionner la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative à la lutte contre le terrorisme (537). Cette

---

(535) [Http://www.libertysecurity.org/article1677.html](http://www.libertysecurity.org/article1677.html).

(536) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le rôle d'Eurojust et du Réseau judiciaire européen dans le cadre de la lutte contre le crime organisé et le terrorisme dans l'Union européenne, Bruxelles, 23 octobre 2007, COM(2007) 644 final.

(537) Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative à la lutte contre le terrorisme, JO, n° L 164, 22 juin 2002, p. 3.

décision-cadre traite des questions relatives à la définition des infractions terroristes, des peines et des sanctions correspondant à la gravité de ces infractions et des règles juridictionnelles devant être établies pour garantir que l'infraction terroriste fasse l'objet de poursuites efficaces. Des mesures spécifiques sont également envisagées à l'égard des victimes. La création de ce cadre commun a également pour objectif de faciliter la coopération avec les pays tiers et la mise en œuvre des instruments internationaux relatifs au terrorisme. Un mécanisme de suivi a également été créé conformément à l'article 11 de la décision-cadre qui prévoit que la Commission rédige un rapport sur les mesures prises par les États membres pour se conformer à la décision. En juin 2004, la Commission européenne concluait dans son rapport que *«très peu d'États membres ont communiqué en temps opportun à la Commission tous les textes pertinents de leurs dispositions d'application. L'évaluation factuelle et les conclusions tirées reposent donc parfois sur des données incomplètes. La Commission n'a reçu aucune information du Luxembourg ni des Pays-Bas et la Grèce n'a communiqué aucune information spécifique»* (538).

La décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative aux équipes communes d'enquête (539) permet aux *«autorités compétentes de deux États membres au moins»* de créer une équipe commune d'enquête, avec un objectif précis et pour une durée limitée pour *«effectuer des enquêtes pénales dans un ou plusieurs des États membres qui créent l'équipe»* (art. 1, §1). On comprend dès lors l'intérêt d'une telle structure dans la lutte contre le terrorisme qui est mentionnée explicitement dans le cadre du préambule de la décision cadre par référence aux conclusions du Sommet de Tampere (540).

La décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (541) a pour objectif de faciliter l'extradition entre États membres en remplaçant les conventions d'extradition par des

---

(538) Rapport de la Commission fondé sur l'article 11 de la décision-cadre du Conseil, du 13 juin 2002, relative à la lutte contre le terrorisme, Bruxelles, 8 juin 2004, COM(2004)409 final, p. 6.

(539) Décision-cadre du Conseil 2002/465/JAI, du 13 juin 2002, relative aux équipes communes d'enquête, JO, n° L 162 du 20 juin 2002, p. 1.

(540) V. le Rapport de la Commission sur la transposition juridique de la décision-cadre du Conseil, du 13 juin 2002, relative aux équipes communes d'enquête COM/2004/0858 final.

(541) Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres – Déclarations de certains États membres sur l'adoption de la décision-cadre, JO, n° L 190 du 18 juillet 2002, p. 1.

procédures de remise plus rapides et plus simples faisant intervenir les services judiciaires et non plus les autorités politiques. Le mécanisme prévu s'appuie sur le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires à travers l'Union (542). Le rapport de la Commission, en date du 13 juin 2005, met en avant le fait que *«nonobstant un retard initial indéniable, le mandat d'arrêt européen est désormais opérationnel dans la plupart des cas prévus. Son impact apparaît positif, les indicateurs disponibles étant orientés favorablement, tant en termes de judiciarisation, d'efficacité, que de célérité, le tout dans le respect des droits fondamentaux»* (543).

L'objet de la décision-cadre du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve est de *«fixer les règles selon lesquelles un État membre reconnaît et exécute sur son territoire une décision de gel émise par une autorité judiciaire d'un autre État membre dans le cadre d'une procédure pénale»* (544). Il s'agissait en fait d'établir un mécanisme de reconnaissance mutuelle automatique des décisions de gel en vue de l'obtention d'éléments de preuve ou de la confiscation ultérieure du bien.

Il faut aussi mentionner, dans le cadre de cette analyse, la décision-cadre 2005/222/JAI du Conseil, du 24 février 2005, relative aux attaques visant les systèmes d'information (545) qui vise à renforcer la coopération judiciaire en matière pénale relative aux attaques contre les systèmes d'information en mettant au point des outils et des procédures plus efficaces (V. ci-dessus l'exemple de l'Estonie).

---

(542) Pour les déclarations du Danemark de la Finlande et de la Suède, V. Déclarations prévues à l'article 31, paragraphe 2, de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, JO, n° L 246 du 29 septembre 2003, p. 1.

(543) Rapport de la Commission fondé sur l'article 34 de la décision-cadre du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, COM/2005/0063 final, Bruxelles, 23 février 2005. V. également Rapport de la Commission fondé sur l'article 34 de la décision-cadre du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres (version révisée) COM/2006/0008 final.

(544) Décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil, du 22 juillet 2003, relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve, JO, n° L 196 du 2 août 2003, p. 45.

(545) Décision-cadre 2005/222/JAI du Conseil, du 24 février 2005, relative aux attaques visant les systèmes d'information, JO, n° L 69 du 16 mars 2005, p. 67.

*Les décisions JAI et la lutte contre le terrorisme*

Fin 2002, soit un peu plus d'un an après les attentats perpétrés aux États-Unis, plusieurs décisions ont été prises. Tout d'abord, la décision du Conseil, du 28 novembre 2002, instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre le terrorisme (546). Il s'agit en fait d'une variante plus légère et plus rapide du mécanisme d'évaluation défini dans l'action commune 97/827/JAI du 5 décembre 1997 (547). L'objectif est aussi d'évaluer la mise en œuvre des mesures des Nations Unies dont la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité. Il faut aussi rappeler la décision 2002/187/JAI du Conseil, du 28 février 2002, instituant Eurojust.

Au niveau de l'échange d'information, il faut mentionner la décision 2005/671/JAI du Conseil, du 20 septembre 2005, relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes (548) ainsi qu'une décision 2003/48/JAI, du 19 décembre 2002, prise en «*l'application de mesures spécifiques de coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme, conformément à l'article 4 de la position commune 2001/931/PESC*». Cette décision est particulièrement importante puisqu'elle concerne notamment les modalités des échanges d'information entre États membres et avec Europol et Eurojust (549). Toujours dans le domaine de l'information, il convient aussi à ce niveau de signaler la décision 2005/211/JAI du Conseil, du 24 février 2005, concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au Système d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terro-

---

(546) Décision-cadre 2002/996/JAI du Conseil, du 28 novembre 2002, instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre le terrorisme, *JO*, n° L 349 du 24 décembre 2002, p. 1.

(547) Action commune 97/827/JAI, du 5 décembre 1997, instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre la criminalité organisée, *JO*, n° L 344 du 15 décembre 1997, p. 7.

(548) Décision 2005/671/JAI du Conseil, du 20 septembre 2005, relative à l'échange d'informations et à la coopération concernant les infractions terroristes, *JO*, n° L 253 du 29 septembre 2005, p. 22.

(549) Décision 2003/48/JAI du Conseil, du 19 décembre 2002, relative à l'application de mesures spécifiques de coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme, conformément à l'article 4 de la position commune 2001/931/PESC, *JO*, n° L 16 du 22 janvier 2003, p. 68.

risme (550). Il s'agit ici des modalités d'accès aux données enregistrées dans le SIS.

Une décision plus récente, du 23 juin 2008, relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière est particulièrement intéressante (551). En effet, à la suite de l'entrée en vigueur du «traité de Prüm», conclu entre sept Etats membres (552) et relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, les Etats membres ont présenté, en concertation avec la Commission européenne, une proposition de décision visant à intégrer les dispositions du traité de Prüm dans le cadre juridique de l'Union européenne. Il s'agissait notamment d'améliorer les échanges d'informations dans l'Union. Or, du fait du caractère transnational de la lutte contre la criminalité, il a été considéré que ces échanges ne «*pouvaient pas être réalisés de manière suffisante par les États membres agissant isolément*» mais au contraire «*être mieux réalisés au niveau communautaire*». C'est donc le principe de subsidiarité qui a prévalu. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, la décision vise à «*approfondir la coopération transfrontalière dans les matières relevant du titre VI du traité, en particulier l'échange d'informations entre les services chargés de la prévention des infractions pénales et des enquêtes en la matière*». Il s'agit notamment d'échanger des informations relatives aux conditions et aux procédures applicables au transfert automatisé des profils ADN et de données relatives à l'immatriculation des véhicules (553).

---

(550) Décision 2005/211/JAI du Conseil, du 24 février 2005, concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au Système d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, *JO*, n° L 68 du 15 mars 2005, p. 44.

(551) Décision 2008/615/JAI du Conseil, du 23 juin 2008, relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, *JO*, n° L 210 du 6 août 2008, p. 1. V. également la Décision 2008/616/JAI du Conseil, du 23 juin 2008, concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, *JO*, n° L 210 du 6 août 2008, p. 12.

(552) La Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche.

(553) La décision contient des règles dans les domaines suivants :

- a) dispositions relatives aux conditions et aux procédures applicables au transfert automatisé des profils ADN, des données dactyloscopiques et de certaines données nationales relatives à l'immatriculation des véhicules;
- b) dispositions relatives aux conditions de transmission de données en liaison avec des manifestations de grande envergure revêtant une dimension transfrontalière;
- c) dispositions relatives aux conditions de transmission d'informations en vue de prévenir les infractions terroristes;

Les conventions et accords présentant un intérêt dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Au niveau des conventions, il faut essentiellement relever des amendements aux conventions conclues au cours de la période précédente (554) (V. ci-dessus).

Au niveau des accords, plusieurs accords d'importance ont été conclus avec les États-Unis (555) :

- Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition (556) ;
- Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'entraide judiciaire (557) (558) ;
- Accord entre l'Union européenne et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la sécurité des informations classifiées (559) ;
- Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données contenues dans les dossiers des passagers (données PNR) (560).

Ces accords ont suscité bien des débats. En ce qui concerne le Sénat français, on peut ainsi relever l'intervention de Robert Badinter qui déclarait que les questions posées entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition et d'entraide judiciaire étaient « à proprement parler fascinantes ». Monsieur Badin-

---

d) dispositions relatives aux conditions et aux procédures applicables à l'approfondissement de la coopération policière transfrontalière par le biais de diverses mesures.

(554) V. par exemple la Décision 2003/169/JAI du Conseil, du 27 février 2003, déterminant les dispositions de la convention de 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les États membres de l'Union européenne et de la convention de 1996 relative à l'extradition entre les États membres de l'Union européenne, qui constituent un développement de l'acquis de Schengen conformément à l'accord concernant l'association de la République d'Islande et le Royaume de Norvège à l'application, la mise en œuvre et le développement de l'acquis de Schengen, *JO*, n° L 67 du 12 mars 2003, p. 25.

(555) Il faut aussi signaler des accords conclus avec Europol et Eurojust, V. K. ARCHICK, « U.S.-EU Cooperation Against Terrorism », *CRS Report for Congress*, October 16, 2006, <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RS22030.pdf>.

(556) Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition, *JO*, n° L 181 du 19 juillet 2003, p. 27.

(557) Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'entraide judiciaire, *JO*, n° L 181 du 19 juillet 2003, p. 34.

(558) Décision 2003/516/CE du Conseil, du 6 juin 2003, concernant la signature des accords entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur l'extradition et l'entraide judiciaire en matière pénale, *JO*, n° L 181 du 19 juillet 2003, p. 25.

(559) Accord entre l'Union européenne et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la sécurité des informations classifiées, *JO*, n° L 115 du 3 mai 2007, p. 30.

(560) Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (« données PNR ») par les transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure, *JO*, n° L 298 du 27 octobre 2006, p. 29.



ter soulignait notamment que *«les procédures qui s'appliquent devant les juridictions d'exception méconnaissent totalement les principes inscrits dans la Constitution américaine. Ces "juridictions d'exception" posent des problèmes de fond. La question de savoir si ces accords doivent être conclus au nom de l'Union européenne ou au nom des États membres me semble l'aspect le plus intéressant sur un plan juridique»*. (...) et d'ajouter que le *«véritable problème tient à la compétence. Reconnaître à l'Union européenne une personnalité juridique, lui octroyer le pouvoir de négocier des traités n'implique pas, en effet, un transfert de compétences. Le traité lui-même l'exclut expressément. L'Union européenne doit pouvoir négocier et conclure des traités, mais uniquement dans sa sphère de compétence. Or, le domaine concerné par ces accords se situe véritablement au cœur de la souveraineté des États membres, puisqu'il s'agit de l'extradition»* (561).

L'idée de l'instauration d'un système pour l'échange des données des passagers aériens (PNR : *Passenger Name Records*) repose sur le fait que les États membres doivent recueillir ces données, les traiter et éventuellement les échanger avec d'autres pays. A la suite des attentats du 11 septembre 2001, le Congrès américain a voté une loi faisant obligation à toutes les compagnies aériennes exploitant des liaisons à destination ou au départ des États-Unis de permettre un accès électronique à leurs données passagers. La Commission européenne a alors engagé des négociations à ce propos, ce qui n'a pas manqué de susciter de vives réactions.

La Commission européenne a tout d'abord adopté la décision 2004/535/CE, du 14 mai 2004, relative au niveau de protection adéquat des données à caractère personnel contenues dans les dossiers des passagers aériens transférés au Bureau des douanes et de la protection des frontières des États-Unis d'Amérique (562). Le Conseil a ensuite adopté la décision 2004/496/CE, du 17 mai 2004, concernant la conclu-

---

(561) Sénat, Communication de M. Pierre Fauchon sur les projets d'accords entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en matière d'extradition et d'entraide judiciaire (E 2210) (Réunion du mardi 1<sup>er</sup> avril 2003), <http://www.senat.fr/ue/pac/E2210.html>, V. également le Rapport de la Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, du 22 mai 2003, contenant une Recommandation du Parlement européen au Conseil sur les accords UE-USA en matière de coopération judiciaire pénale et d'extradition (2003/2003(INI)).

(562) Décision de la Commission européenne 2004/535/CE, du 14 mai 2004, relative au niveau de protection adéquat des données à caractère personnel contenues dans les dossiers des passagers aériens transférés au Bureau des douanes et de la protection des frontières des États-Unis d'Amérique, JO, n° L 235 du 6 juillet 2004, p. 11.

sion d'un accord entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure (563) (Accord PNR (564)). Ces deux décisions ont été annulées par la Cour dans le cadre d'un recours en annulation (565), le Parlement européen reprochant, sur le fond, une violation du droit au respect à la vie privée. Toutefois, c'est sur une question de fondement juridique que la Cour a jugé, estimant que «*la décision 2004/496 n'a pu être valablement adoptée sur le fondement de l'article 95 CE*». Il faut par ailleurs noter que le Parlement européen était soutenu, à cette occasion, par le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD).

Il faut désormais, en matière de PNR, se référer à la décision 2007/551/PESC/JAI du Conseil, du 23 juillet 2007, relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure (DHS) (accord PNR 2007) (566). On remarquera bien sûr le glissement des fondements juridiques du premier pilier (décisions CE du Conseil et de la Commission) vers une combinaison, certes atypique mais plus flexible, d'une «*décision PESC/JAI*».

On comprend mieux dès lors que ce processus d'harmonisation législative et de mise en place d'une approche trans-piliers dans le domaine de la lutte contre le terrorisme est un processus laborieux vu l'étendue des champs de compétences et difficile car il touche à

---

(563) Décision du Conseil 2004/496/CE du 17 mai 2004, concernant la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure, *JO*, n° L 183 du 20 mai 2004, p. 83.

(564) Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers («données PNR») par les transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure, *JO*, n° L 298 du 27 octobre 2006, p. 29.

(565) CJCE, 30 mai 2006, *Parlement européen c. Conseil et Commission*, aff. jtes C-317/04 et C-318/04), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004J0317:FR:HTML>.

(566) Décision 2007/551/PESC/JAI du Conseil, du 23 juillet 2007, relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure (DHS) (accord PNR 2007), *JO*, n° L 204 du 4 août 2007, p. 16. V. aussi Décision 2006/729/PESC/JAI du Conseil, du 16 octobre 2006, relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données contenues dans les dossiers des passagers (données PNR) par des transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure, *JO*, n° L 298 du 27 octobre 2006, p. 27.

de nombreux éléments de souveraineté des Etats membres. Il s'agit de respecter les droits fondamentaux tout en mettant en place une lutte efficace contre le terrorisme. L'enjeu est de taille puisqu'il s'agit notamment de protéger les citoyens de l'Union européenne, or les dernières analyses démontrent que le risque d'attentats et d'attaques de plus grande envergure ne fait que croître.

F. – *Les crises à venir : l'utilisation d'Armes de Destruction Massive par des groupes terroristes*

L'utilisation d'armes de destruction massive (ADM) par des groupes terroristes n'est malheureusement pas une hypothèse d'école. Non seulement de telles actions ont déjà été perpétrées mais, au moment où nous finalisons cette étude, des groupes de Taliban ont occupé le district de Buner distant d'à peine 100 kilomètres de la capitale Islamabad (567) et donc du contrôle de ce qu'il convient d'appeler la « bombe islamique ».

1. *L'utilisation d'ADM par des groupes terroristes : un risque identifié par la SEE*

La SEE a clairement identifié la prolifération des armes de destruction massive comme étant « *potentiellement la menace la plus importante pour notre sécurité* ». Le scénario le plus effrayant étant celui où l'on verrait des « *groupes terroristes acquérir des armes de destruction massive. Dans cette hypothèse, un petit groupe serait à même d'infliger des dégâts d'une ampleur qui, jusqu'il y a peu, n'aurait pu être envisagée que pour des États ou des armées* ». La stratégie rappelle d'ailleurs que c'est en 1995 que « *des ADM ont été utilisées pour la dernière fois, lors de l'attentat au gaz sarin perpétré par la secte Aum dans le métro de Tokyo, faisant 12 morts et plusieurs milliers de blessés. Deux ans plus tôt, cette secte avait libéré des spores de la maladie du charbon dans une rue de Tokyo* ».

2. *Une stratégie multiforme*

Ici encore la stratégie européenne est nécessairement multiforme et il faut donc distinguer les actions menées au niveau international, régional et bilatéral.

---

(567) V. « Les talibans désormais à 100 kilomètres d'Islamabad », *Le Monde*, 24 avril 2009.

Au niveau international, il s'agit essentiellement de la question des traités internationaux en matière de non-prolifération et des mécanismes de vérification (V. ci-dessous).

Au niveau régional, on peut mentionner le volet non-prolifération du processus de Barcelone, renommé «*Union pour la Méditerranée*» en 2008 et dont l'un des objectifs à long terme est la mise en place d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient. La politique européenne de voisinage, dont l'un des piliers est précisément la Stratégie européenne de sécurité, contient aussi des éléments en la matière notamment au niveau de certains plans d'action. Dans les plans d'actions conclus avec le Maroc, la Tunisie et la Jordanie, les dispositions demeurent relativement limitées alors que pour les pays du Machrek et Israël, les dispositions sont beaucoup plus étoffées. La non-prolifération et la dissémination des ADM est considérée comme une priorité des plans d'action. Pour l'Ukraine, la Géorgie et l'Arménie, la non-prolifération n'est pas une priorité des plans d'action et les dispositions sont plus limitées qu'au niveau du Machrek et d'Israël.

Au niveau contractuel, il faut aussi désormais mentionner l'inclusion de clauses ADM dans les nouveaux accords conclus par la Communauté et ses Etats membres avec des pays tiers. Ces clauses dites de «non-prolifération» sont un élément de la stratégie de l'Union européenne en matière d'ADM adoptée en novembre 2003 et ont également pour objectif de mettre en place un dispositif juridique transversal en la matière. L'introduction de ces clauses, exclusivement dans le cadre d'accords mixtes conclus avec des pays tiers, donne un signal politique clair de l'importance accordée par l'Union européenne à cette question stratégique.

### *3. La stratégie de l'UE contre la prolifération des ADM et les dernières propositions de la Commission européenne en la matière*

Le Conseil de l'Union européenne souligne, dans le cadre de la stratégie de l'Union contre la prolifération des ADM adoptée en décembre 2003 (568), que «*le risque de voir des terroristes acquérir des matériels chimiques, biologiques, radiologiques ou fissiles et leurs*

---

(568) Conseil de l'Union européenne, Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive, Bruxelles, le 10 décembre 2003 (10.12), 15708/03 Limité, PESC 768, CODUN 50, CONOP 64, COARM 21, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/03/st15/st15708.fr03.pdf>.

*vecteurs ajoute une nouvelle dimension critique*» à la menace constituée par la prolifération des ADM tout en rappelant les conclusions du Conseil du 10 décembre 2001 sur les incidences de la menace terroriste sur la politique de l'Union en matière de non-prolifération, de désarmement et de maîtrise des armements.

Au niveau international, l'approche de l'Union se fonde sur la nécessité de développer une stratégie multilatérale de la sécurité afin de soutenir, de mettre en œuvre et de renforcer les traités et accords multilatéraux en matière de désarmement et de non-prolifération. Il s'agit aussi d'intégrer la non-prolifération dans les politiques globales de l'Union en *«tirant parti de toutes les ressources et de tous les instruments dont dispose l'Union»*. Ceci passe par le soutien aux institutions multilatérales chargées de vérifier et de garantir le respect des traités. La coopération avec les États-Unis et d'autres partenaires qui partageant les objectifs de l'Union est également essentielle.

Dans sa communication de novembre 2007 sur l'*«intensification de la lutte contre le terrorisme»* (569) la Commission européenne, dans le cadre d'une partie portant sur les armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (Armes «NRBC») souligne que *«même si les armes les plus utilisées par les terroristes sont les explosifs, il est essentiel de les empêcher d'avoir accès aux armes NRBC. Certaines de ces armes sont en effet capables de contaminer des milliers d'individus, les sols, les bâtiments et les transports, de détruire l'agriculture, d'infecter les populations animales et d'interrompre la chaîne d'approvisionnement alimentaire»* (570). Il est intéressant de noter qu'une fois de plus c'est la dispersion des compétences qui est épinglée comme étant le principal obstacle : *«la difficulté réside dans la réunion d'autorités travaillant dans de nombreux domaines différents : la douane, la police, l'armée, la bioindustrie, les services de santé, les institutions universitaires, les instituts de recherche biologique»*.

Le travail à effectuer nécessite beaucoup de temps ce qui est relativement inquiétant dans la mesure où la Commission affirme clairement à l'instar de la plupart des analystes, que *«la crainte des*

---

(569) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *«Intensification de la lutte contre le terrorisme»* COM(2007) 649 final, Bruxelles, 6 novembre 2007.

(570) La Commission précise que *«Des ateliers sont actuellement organisés avec les professionnels des services répressifs, des sciences et de la santé en vue de rédiger un manuel des meilleures pratiques concernant les mesures de préparation et d'intervention»*.

*bombes sales et du terrorisme nucléaire est en effet un souci permanent pour notre société et pour les personnes qui sont responsables de sa protection. Les terroristes et d'autres criminels se sont d'ailleurs déjà intéressés à ce genre de matériel*. C'est pourquoi la communication de la Commission de mai 2008 intitulée «*Relever le défi international de la sûreté et de la sécurité nucléaires*», souligne que la lutte contre le trafic de matières nucléaires «*requiert un nouveau renforcement des capacités aux niveaux national, régional et international*» et de préciser que des coopérations sont mises en place entre la Commission européenne et l'AIEA. Elles visent notamment à «*renforcer les mécanismes de vérification de l'AIEA, les règles de contrôle des exportations de matières nucléaires, la surveillance des frontières et la "multilatéralisation" du cycle du combustible nucléaire*» (571).

#### CONCLUSION

Dans l'ensemble, on peut dire que l'Union européenne a, sur le plan institutionnel et juridique, réagit rapidement aux différents attentats et a mis en place un arsenal impressionnant de mesures dans le cadre des trois piliers. On peut d'ailleurs affirmer que ces trois attentats ont constitué un catalyseur en matière de coopération judiciaire et policière et un véritable moteur pour l'harmonisation législative dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et au delà. Les pressions exercées par les États-Unis n'y sont pas étrangères.

Le troisième pilier a été particulièrement sollicité ce qui est une bonne chose car cela démontre la volonté de traiter les terroristes d'abord en tant que criminels et d'éviter de tomber dans la logique militaire de la «guerre sainte» lancée par Georges W. Bush. Mais cela est peut être surtout le résultat de la lente genèse d'une PESD véritablement opérationnelle.

D'un autre côté, il n'a pas été possible d'empêcher les attentats de Madrid et de Londres mais beaucoup d'autres ont été évités. Le lien entre les attentats qui ont été évités et la mise en œuvre des stratégies européennes est difficile à établir précisément mais il

---

(571) Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement Européen «*Relever le défi international de la sûreté et de la sécurité nucléaires*», COM (2008) 312 final, Bruxelles, 22 mai 2008.

semble que les mesures adoptées dans le cadre du troisième pilier aient joué un rôle non négligeable.

Y a-t-il eu anticipation ? On peut répondre en partie par l'affirmative dans la mesure où certains instruments et structures avaient déjà été mis en place avant les attentats. L'approche a, en tous cas, été globale avec l'utilisation de tous les instruments et institutions disponibles et l'approche inter-piliers s'est révélée judicieuse pour faire face à ce facteur transnational de déstabilisation, même si cet «éparpillement» s'est aussi révélé handicapant.

On a également assisté à des innovations avec la création de nouveaux organes tels que le coordinateur. La tentative de la mise en place d'une voie européenne du contre-terrorisme a cependant montré ses limites avec l'affaire de la CIA où il s'avère que certains Etats membres n'ont pas respecté les droits fondamentaux en permettant la détention et le transfert de prisonniers. C'est là pourtant que l'Union s'était *a priori* imposée des limites mais l'affaire *PNR* a posé d'autres questions légitimes.

On peut également se poser la question de savoir si, dans certains cas, il n'y a pas eu trop de précipitation (ou de pressions ?) lors de l'élaboration des listes de terroristes par exemple ou à propos de certains accords conclus avec les Etats-Unis. Le contexte imposait aussi une réponse rapide et efficace mais pas au mépris des droits fondamentaux.

En définitive, le rôle des Etats membres demeure crucial et la coordination des actions, l'harmonisation législative et la mise sur pied d'actions conjointes nécessitent en matière de contre-terrorisme un travail en commun.

Ces crises répétées, on pourrait même parler de crise permanente, ont en tous cas été le révélateur d'une capacité des Etats membres à mettre en place et en œuvre des stratégies particulièrement complexes et nous ne pouvons que nous en féliciter.

## LA PESD ET LES DIFFÉRENTES FORMES DE CRISES

PAR

GILLES MARHIC

MEMBRE DU SERVICE JURIDIQUE  
DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (\*)

A la relecture, la Déclaration commune du Conseil, des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne, du 30 janvier 2008, à propos d'un «consensus européen sur l'aide humanitaire» (572) contient un paragraphe 15 particulièrement intéressant en ce qu'il énonce : *«L'aide humanitaire de l'Union européenne n'est pas un instrument de gestion de crise»*. Effectivement, la politique de l'Union centrée sur la gestion des crises, c'est-à-dire la politique européenne de sécurité et de défense («la PESD») n'apparaît qu'une seule fois dans le texte de ce Consensus européen, dans son paragraphe 61 consacré à l'utilisation potentielle de moyens et capacités militaires pour l'appui à l'aide humanitaire de l'Union. Encore le paragraphe 63 du même Consensus européen précise-t-il qu'*«une opération humanitaire ayant recours aux moyens militaires doit conserver sa nature et sa dimension civiles, les moyens militaires restant sous contrôle militaire et n'étant pas placés, de quelque manière que ce soit, sous commandement et contrôle civils»*.

Le lecteur voit ici, en quelque sorte en creux, où se situe sans doute l'intérêt fondamental de la PESD : il s'agit d'établir et de déployer des opérations de gestion de crise bénéficiant d'une véritable chaîne de commandement et soumises au contrôle politique ainsi qu'à la direction stratégique du Conseil. La PESD a ceci de remarquable que des forces militaires, des policiers, des administrateurs ou des magistrats, détachés pour l'essentiel par les Etats

---

(\*) Les considérations qui suivent n'engagent que leur auteur. Cet article a été écrit avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

(572) JO, n° C 25 du 30 janvier 2008, p. 1.



membres, peuvent être placés sous une chaîne de commandement de l'Union européenne et sous le contrôle politique du Conseil.

La PESD constitue, à proprement parler, un instrument de gestion des crises concrétisé par l'établissement d'opérations de gestion de crise. Elle se distingue par là même d'autres instruments de l'Union, dont les objectifs peuvent être de participer à la réponse globale de l'Union lorsque celle-ci est confrontée à des crises, mais dont l'objet n'est pas d'établir des opérations de gestion de crise au sens de l'article 25, deuxième alinéa, du traité sur l'Union européenne (573).

Dans les développements qui suivent, je voudrais aborder trois questions :

- Que fait l'Union lorsqu'elle déploie une opération de gestion de crise au sens de la PESD ?
- Quelle est la valeur ajoutée des opérations de gestion de crise établies par l'Union ?
- Comment ces opérations de gestion de crise s'articulent-elles avec d'autres instruments ?

Que fait l'Union lorsqu'elle déploie une opération de gestion de crise au sens de la PESD ?

La stratégie européenne de sécurité présentée par Javier Solana au Conseil européen qui l'a adoptée en décembre 2003 est assez éclairante sur la façon dont la PESD doit répondre aux crises auxquelles l'Union est confrontée. Je cite : «*Face aux nouvelles menaces, c'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense*».

Autrement dit, les actions de projection de forces militaires ou civiles à l'extérieur des frontières des Etats membres de l'Union ont certes un objet externe : il peut s'agir d'une présence très lointaine comme se fut le cas de la mission de surveillance de l'Union européenne à Aceh, en Indonésie, entre 2005 et 2007. Cela ne signifie pas que les Etats membres aient entendu atteindre des objectifs qui n'auraient rien à voir avec leur propre défense, des objectifs qui seraient déconnectés de leurs préoccupations premières en matière de défense nationale.

---

(573) Article 25, deuxième alinéa, TUE : «*Dans le cadre du présent titre, le comité [politique et de sécurité] exerce, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise*».

Au contraire, ces opérations de gestion de crise contribuent indéniablement au renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes, qui est un des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune définis à l'article 11 du traité sur l'Union européenne. Ces actions s'inscrivent aussi dans la perspective évolutive globale dans laquelle s'insère l'article 17, paragraphe 1, du même traité, qui évoque «*la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi*».

Par l'établissement et le lancement d'opérations de gestion de crise, le Conseil de l'Union européenne traduit une orientation politique en mandat opérationnel, dans le but de contribuer à défendre les intérêts de sécurité de l'Union contre les menaces auxquelles elle est confrontée.

L'Union dispose d'une palette de moyens d'action militaires et civils qui lui permettent de mettre en œuvre des opérations de gestion de crise d'intensité variable, selon l'effet recherché. Cette approche combinant actions militaires et actions civiles donne tout leur sens aux dispositions de l'article 17, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, qui se lit comme suit : «*Les questions visées au présent article incluent les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix*».

En liant nouvelles menaces et défense des intérêts de l'Union en dehors du territoire de ses Etats membres, la stratégie européenne de sécurité montre, s'il en était besoin, combien la notion d'opérations de gestion de crise, quelle que soit la nature de la crise en question, est fondamentale pour la définition et la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union («la PESD»), dont la PESD est une composante essentielle.

On a parfois dit ou écrit que l'Union se bornait à mener des actions de gestion de crises «de basse intensité», d'autres organisations se chargeant de la gestion de crises plus sévères. Je crois simplement que ce n'est pas la bonne façon d'aborder la question du rôle de l'Union. La pratique de l'Union montre une singulière adaptabilité aux divers contextes et à leurs évolutions, ainsi qu'une réelle capacité à intervenir dans des circonstances difficiles.

Prenons quelques exemples concrets :

- en Ancienne République Yougoslave de Macédoine («ARYM»), l'Union européenne a établi successivement une opération militaire en 2003 (574) pour prendre la relève de l'opération de l'OTAN «*Allied Harmony*», à la demande du Gouvernement de cet Etat, puis une mission de police en 2003 pour encadrer et conseiller les forces de police de cet Etat de façon à contribuer au renforcement de l'Etat de droit (575), et enfin, en 2005, une mission que l'on pourrait en quelque sorte qualifier de «passerelle», mission destinée à accompagner la mise en œuvre par la police d'ARYM de standards professionnels suffisamment élevés pour permettre ensuite la mise en place de programmes communautaires de renforcement des institutions dans ce domaine (576). On a ici une succession d'instruments de l'Union destinés à faire face à une crise, puis à contribuer à la résorption des causes de cette crise, pour enfin renforcer les structures concernées de façon à prévenir toute résurgence d'une crise.
- en Indonésie, plus précisément à Aceh, l'Union a établi en 2005 une mission de surveillance (577) pour aider le Gouvernement indonésien et le «*mouvement pour l'Aceh libre*» à mettre en œuvre un accord de paix négocié par l'ancien président finlandais Martti Ahtisaari. Dans un contexte particulièrement difficile, cette mission a surveillé la démobilisation des ex-rebelles, le transfert des forces militaires indonésiennes, la réinsertion des ex-rebelles, ainsi que le processus de changement législatif. La mission a également eu à examiner les violations présumées d'un mémorandum d'entente entre les deux parties en présence, les cas d'amnistie controversés et la situation des droits de l'homme. Cette mission s'est achevée à la fin de l'année 2006.
- en République démocratique du Congo, l'Union a successivement établi une opération militaire visant à fournir une force de stabilisation temporaire dans la région de l'Ituri en 2003 (578), une opération d'encadrement de la police de Kinshasa entre 2004 et

---

(574) Action commune 2003/92/PESC, du 27 janvier 2003, *JO*, n° L 34 du 11 février 2003, p. 26.

(575) Action commune 2003/681/PESC, du 29 septembre 2003, *JO*, n° L 249 du 1<sup>er</sup> octobre 2003, p. 66.

(576) Action commune 2005/826/PESC, du 24 novembre 2005, *JO*, n° L 307 du 25 novembre 2005, p. 61.

(577) Action commune 2005/643/PESC, du 9 septembre 2005, *JO*, n° L du 10 septembre 2005, p. 13.

(578) Action commune 2003/423/PESC, du 5 juin 2003, *JO*, n° L 143 du 11 juin 2003, p. 50.

2007 (579), une opération de soutien à la réforme du secteur de la sécurité en 2005 (580), une opération militaire ponctuelle d'appui aux Nations unies pendant le processus électoral en 2006 (581) et enfin une mission généraliste de conseil à la police congolaise depuis 2007 (582).

Ce qui apparaît comme une évidence à travers ces exemples, c'est la réactivité et l'adaptabilité de cet instrument que constitue la PESD. Aujourd'hui, c'est encore une illustration supplémentaire qui s'offre à nous avec l'opération Atalanta établie par décision du Conseil le 10 novembre dernier (583), destinée à lutter contre la piraterie en haute mer au large de la Somalie et contre le brigandage dans la mer territoriale de cet Etat.

Je crois que le vrai défi, dans le domaine des opérations de gestion de crise, consiste à avoir la capacité de pouvoir déployer des effectifs adaptés à des situations extrêmement variables. C'est le cas par exemple de la mission EUJUST LEX (584), mission intégrée «*Etat de droit*» de l'Union européenne pour l'Irak, dont le mandat est de répondre aux besoins urgents du système de justice pénale irakien en fournissant une formation aux fonctionnaires de haut niveau et de niveau intermédiaire, dans les domaines de l'encadrement supérieur et des enquêtes judiciaires. EUJUST LEX favorise ainsi une coopération plus étroite entre les différents acteurs de l'ensemble du système de justice pénale irakien, ceci allant dans le sens d'un meilleur respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme. L'action de l'Union est ici de conseil et d'assistance, dans un secteur soigneusement identifié et qui correspond à un besoin concret exprimé par les autorités de l'Etat tiers concerné.

Quelle est la valeur ajoutée des opérations de gestion de crise établies par l'Union ?

Comme je l'ai déjà dit plus haut, la valeur ajoutée essentielle des opérations de gestion de crise de l'Union européenne établies au titre de la PESD me semble résider dans le fait que ces opérations

---

(579) Action commune 2004/847/PESC, du 9 décembre 2004, *JO*, n° L 367 du 14 décembre 2004.

(580) Action commune 2005/355/PESC, du 2 mai 2005, *JO*, n° L 112 du 3 mai 2005, p. 20.

(581) Action commune 2006/319/PESC, du 27 avril 2006, *JO*, n° L 116 du 29 avril 2006, p. 98.

(582) Action commune 2007/405/PESC, du 12 juin 2007, *JO*, n° L 151 du 13 juin 2007, p. 46.

(583) Action commune 2008/851/PESC, du 10 novembre 2008, *JO*, n° L 301 du 12 novembre 2008, p. 33.

(584) Action commune 2005/190/PESC, du 7 mars 2005, *JO*, n° L 62 du 9 mars 2005.

sont placées sous une chaîne de commandement et font l'objet d'un contrôle politique et d'une direction stratégique. C'est un élément très important en termes de légitimité et d'efficacité. Les opérations de gestion de crise de l'Union ne sont pas déconnectées des instances préparatoires du Conseil ou de son Secrétariat général une fois la décision de lancement prise. Tout au long de leur existence, elles sont suivies, leur action évaluée, les ajustements nécessaires soigneusement calibrés et mis en œuvre, dans un souci constant d'adéquation entre les besoins nés de la situation sur le terrain et la nature de la réponse à la fois politique et opérationnelle apportée par l'Union.

En ce qui concerne la chaîne de commandement, il convient de distinguer entre les opérations civiles et les opérations militaires.

Pour les opérations civiles, le «*commandant d'opération civile*» exerce le commandement et le contrôle de chaque opération au niveau stratégique, sous le contrôle politique et la direction stratégique du Comité politique et de sécurité (COPS) et sous l'autorité générale du Secrétaire général/Haut représentant. Chaque action commune établissant une opération civile contient une disposition selon laquelle c'est le directeur de la capacité civile de planification et de conduite (CPCC) du Secrétariat général du Conseil qui exerce les fonctions de commandant d'opération civile pour l'opération en question. Le commandant d'opération civile veille à la mise en œuvre adéquate et effective des décisions du Conseil et de celles du COPS, notamment en donnant des instructions au chef de la mission auquel il fournit conseil et soutien technique.

Pour chaque opération civile de gestion de crise, le «*chef de la mission*» est responsable de l'opération sur le théâtre et y exerce le commandement et le contrôle de l'opération. Le chef de la mission donne des instructions à l'ensemble du personnel de l'opération, qu'il s'agisse de personnel détaché par les Etats membres, les institutions de l'Union ou des Etats tiers (lorsque la participation d'Etats tiers a été décidée) ou de personnel international ou local sous contrat. Il coordonne l'opération et sa gestion au quotidien, conformément aux instructions données par le commandant d'opération civile.

S'agissant des opérations militaires, le commandement de l'opération est exercé au niveau stratégique par un commandant d'opération doté d'un état-major d'opération (dans le cas de l'opération

Atlanta par exemple, c'est un officier général britannique que le Conseil a décidé de nommer commandant d'opération, et l'état-major de l'opération a été situé à Northwood, Royaume-Uni). Un commandant de la force, doté d'un état-major de force, exerce le commandement au niveau du théâtre. le Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) assure le suivi de la bonne exécution de l'opération conduite sous la responsabilité du commandant de l'opération. La présidence du Conseil de l'Union, le Secrétaire général/Haut représentant, le commandant de l'opération et le commandant de la force veillent à coordonner étroitement leurs activités respectives.

L'article 25, deuxième alinéa, du traité sur l'Union européenne dispose que «*Dans le cadre du présent titre, le comité exerce, sous la responsabilité du Conseil, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise*». Depuis 2003, ce processus est bien rodé : des rapports réguliers sur le fonctionnement des opérations de gestion de crise de l'Union sont soumis au COPS. Des instances préparatoires du Conseil plus spécialisées, comme le CMUE et le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIV-COM), suivent de façon très régulière l'évolution des activités des opérations agissant dans leurs secteurs respectifs d'expertise.

Les délégués des vingt-sept Etats membres (585) sont ainsi tenus informés de façon continue et détaillée de la réalité et des perspectives des opérations de gestion de crise. Le degré de réalisation des objectifs fixés initialement à chaque opération est analysé en fonction de points de repère («*benchmarking*»), et les mesures correctives nécessaires sont le cas échéant prises pour assurer un niveau satisfaisant de résultats, compte tenu des paramètres opérationnels et politiques qui s'appliquent à l'opération en question.

De façon additionnelle, il doit être remarqué que la phase de planification d'une opération de gestion de crise est également encadrée par des procédures qui permettent l'émergence progressive d'un consensus entre les délégations des Etats membres (586). Lorsqu'une situation de crise est détectée, les instances préparatoires du Conseil

---

(585) Les représentants des Etats tiers participant aux opérations de gestion de crise de l'Union sont quant à eux invités à assister à des réunions périodiques des «*Comités des contributeurs*» établis pour les informer sur ces opérations, lorsque de tels Comités sont établis.

(586) Voir document 11127/03 du 3 juillet 2003 : «*Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*», document disponible dans le Registre du Conseil.

et le Secrétariat général du Conseil préparent, en étroite association avec la Commission européenne, les mesures initiales qui pourront par la suite déboucher sur le déclenchement d'une planification en vue d'une opération de gestion de crise. C'est ainsi que la situation politique dans un Etat tiers ou une région à l'extérieur du territoire des Etats membres de l'Union européenne peut être mise à l'ordre du jour du COPS ou d'instances préparatoires du Conseil en charge du suivi de secteurs géographiques particuliers, que des missions d'établissement des faits peuvent être dépêchées sur place pour recueillir des informations complémentaires, ou que des consultations peuvent intervenir avec des Etats tiers ou des organisations internationales. Lorsqu'il est estimé qu'une action opérationnelle de l'Union sous la forme d'une opération de gestion de crise pourrait être appropriée, un concept de gestion de crise («*crisis management concept*» ou CMC) est établi et soumis à l'approbation du Conseil. Par la suite, le Conseil approuve aussi le concept d'opération (CONOPS) et le plan d'opération (OPLAN).

Parallèlement à ces procédures, les planificateurs d'une opération de gestion de crise doivent mettre en œuvre un processus de «*génération de force*» dont l'objet est d'assurer que le personnel suffisant sera mis à la disposition de la future opération par les Etats membres. La contribution d'Etats tiers aux opérations de l'Union peut également s'avérer très bénéfique. De nombreuses opérations de l'Union ont associé ou associent encore des Etats tiers. Le processus de génération de force à mettre en œuvre pour chaque opération doit s'appuyer sur un système permanent par lequel les Etats membres s'engagent à fournir les capacités nécessaires à la mise en œuvre des opérations que le Conseil décide d'établir. C'est ainsi qu'ont été adoptés des objectifs capacitaires («*headline goals*») dans le domaine militaire comme dans le domaine civil.

En 1999, au Conseil européen d'Helsinki, les Etats membres ont montré leur volonté de développer les capacités militaires de l'Union. Des conférences d'engagement sur les capacités ont eu lieu en 2000 et en 2001 : les Etats membres s'y sont engagés à mettre à la disposition de l'Union des forces correspondant à l'objectif de 60.000 personnes, défini au Conseil européen d'Helsinki, ainsi que d'autres capacités nécessaires à la mise en œuvre des missions de la PESD. En mai 2004, il s'est agi de mettre l'accent sur les aspects qualitatifs du développement des capacités. L'objectif global 2010

visé à définir les besoins en termes de capacités militaires, à recenser les forces mises à la disposition de l'Union par les Etats membres sur une base volontaire et à combler les lacunes identifiées. Parallèlement, un processus relatif aux capacités civiles a commencé en juin 2000 au Conseil européen de Feira, pour les domaines de la police, de l'Etat de droit, de la protection civile et de l'administration civile. En novembre 2007, les engagements recensés se sont élevés à plus de 6000 policiers, plus de 900 experts dans le domaine de l'Etat de droit, plus de 700 personnes pour l'administration civile et plus de 2000 pour la protection civile. Un nouvel objectif capacitaire pour 2010 a été adopté sous présidence portugaise.

Comment ces opérations de gestion de crise s'articulent-elles avec d'autres instruments ?

Il s'agit bien sûr ici, au premier chef, de l'articulation avec d'autres instruments à la disposition de l'Union européenne. L'article 3, deuxième alinéa, du traité sur l'Union européenne dispose que «*L'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement*».

La Commission, qui est «*pleinement associée*» aux tâches liées à la mise en œuvre de la PESD, conformément aux dispositions de l'article 18, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne, est bien évidemment associée pendant toute la phase de planification des opérations de gestion de crise. En ce qui concerne les opérations civiles, dont les dépenses sont en principe à la charge du budget des Communautés européennes conformément aux dispositions de l'article 28, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, la Commission exerce de plus des responsabilités particulières liées à son rôle en matière d'exécution du budget.

Cette association de la Commission à la planification des opérations de gestion de crise de l'Union permet naturellement d'articuler au mieux les actions menées au titre de la PESD avec celles qui résultent de la mise en œuvre de programmes communautaires, conduits par exemple au titre de l'instrument de stabilité.

Mais l'Union européenne doit, bien entendu, articuler également ses opérations de gestion de crise avec les actions menées par d'autres acteurs internationaux, parmi lesquels se trouvent les Nations unies. L'Union a ainsi développé avec les Nations unies un



véritable partenariat pour la gestion des crises. Ceci s'est traduit, au cours des années, par une intensification du travail en commun entre le Secrétariat Général des Nations unies (en particulier le Département des opérations de maintien de la paix) et le Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne. Une déclaration conjointe a été signée en 2003 par le Secrétaire général des Nations unies et le Président du Conseil de l'Union européenne : elle introduit notamment la mise en place d'un «*mécanisme consultatif conjoint*». Une deuxième déclaration a été signée, toujours par le Secrétaire général des Nations unies et le Président du Conseil de l'Union européenne, en 2007, pour confirmer les orientations précédentes et développer plus avant un «*dialogue politique régulier*».

L'Union européenne est également représentée au sein de la Commission de consolidation de la paix des Nations unies, créée par résolutions identiques du 20 décembre 2005 du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations unies.

Sur le terrain, les opérations de gestion de crise établies par l'Union européenne coopèrent de façon étroite avec le personnel des Nations unies. Au niveau politique, une instance préparatoire du Conseil est spécifiquement consacrée à l'examen des questions horizontales liées aux Nations unies.

Au terme de ce rapide panorama, il apparaît que la PESD est une réalité en mouvement, née en 1993 avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, renforcée en 1999 avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam puis encore une fois en 2003 avec l'entrée en vigueur du traité de Nice.

L'ambition de la PESD est réelle. Le spectre des actions pouvant être menées par l'Union est large. Pour autant, il ne faut pas perdre de vue que conformément à l'article 2, dernier alinéa, du traité sur l'Union, «*Les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent traité, dans les conditions et selon les rythmes qui y sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité...*».

Je dirai que depuis 2003 beaucoup a été fait. Nous avons vu, au quotidien, comment les intérêts de l'Union émergent et se concrétisent en action, petit à petit. Dans un processus décisionnel complexe, il est essentiel que le consensus se bâtisse par rapprochements successifs. La PESD est aujourd'hui reconnue, elle peut s'appuyer sur des acquis solides et continuer à se développer.

# L'UNION EUROPÉENNE DANS LES CRISES INTERNATIONALES : LES CONFLITS ARMÉS

PAR

SERGE SUR

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS (PARIS 2)  
DIRECTEUR DU CENTRE THUCYDIDE –  
ANALYSE ET RECHERCHE EN RELATIONS INTERNATIONALES

Pour qui regarde l'Union européenne non en spécialiste, non en théologien de ses évangiles, non en familier de ses labyrinthes, un tel sujet pourrait de prime abord sembler étrange. Les deux termes qu'il rapproche, Union européenne et conflits armés, semblent en effet étrangers l'un à l'autre. D'abord parce que l'Union européenne s'est construite dans la répudiation des conflits armés, que la culture de la paix est son oxygène; ensuite parce qu'elle est, précisément pour cette raison, le parangon de la «puissance douce», qui s'efforce d'agir par influence, persuasion et non par contrainte ou coercition.

Certains y voient une force, considérant que sa vocation, son génie, sont de construire et d'enraciner la paix de façon non violente. D'autres y trouvent une faiblesse rédhibitoire du projet européen, puisque sans moyens armés une entité comme l'Union européenne est vouée à se borner à des tâches subalternes, condamnée à ne jamais jouer dans la cour des grands, qui qu'on le veuille ou non, continuent à dominer et à animer la scène internationale.

L'Union européenne ne dispose au surplus ni des moyens ni de la stratégie commune, en dehors de textes déclaratoires, qui lui permettraient d'assurer sa propre sécurité face à d'éventuelles menaces militaires. On sait ainsi que l'article 42 du traité UE issu du traité de Lisbonne comporte une clause de légitime défense collective, conforme à l'article 51 de la Charte de l'ONU et héritage du traité fondateur de l'UEO. Mais on ne peut trop s'appuyer sur ce texte, car l'Union européenne n'est clairement pas en mesure de s'opposer seule à une attaque massive et frontale qui viserait l'un de ses

membres, aussi improbable que soit cette hypothèse dans le contexte actuel.

Elle est dès lors condamnée à rester un protectorat en termes de sécurité, protectorat exercé par l'OTAN, et en dernière analyse par les Etats-Unis. C'est l'ironie bien connue de certains courants de pensée aux Etats-Unis, Venus contre Mars. L'Union européenne serait ainsi la paix sans la sécurité, celle-ci ne pouvant lui venir que de l'extérieur – et Plutarque enseignait déjà que les peuples qui ne sont pas en mesure d'assurer par eux-mêmes leur sécurité ne peuvent pas être des peuples libres. L'Union européenne ne pourrait pas non plus exister sur le plan international, incapable de protéger ni de promouvoir à l'extérieur ses valeurs et sa conception de la paix.

Pourtant, on doit constater que ce constat négatif est excessif, et que le rôle de l'Union européenne face aux conflits armés contemporains s'est fortement accru ces dernières années, même s'il reste sans doute insuffisant. L'Union européenne est en effet entrée par un long chemin dans le champ de la sécurité internationale, chemin dont le terme et le but demeurent obscurs. Probablement pas celui de la puissance classique, celle d'une force armée capable de faire face à des conflits majeurs sur son sol, mais au minimum celui d'une adaptation progressive aux formes contemporaines de la conflictualité, en mettant au point, de façon pragmatique et en partie improvisée, une gamme de moyens d'action encore incomplète.

## I. – LES CHEMINS DE L'INTERVENTION DE L'UE DANS LES CONFLITS ARMÉS

Au point de départ, on trouve l'échec de la CED, qui n'a jamais pu être surmonté. Le chemin parcouru depuis lors pour donner corps à une PESD a certes connu des étapes positives, mais l'échec du traité constitutionnel en 2005, les incertitudes qui touchent au sort du traité de Lisbonne hypothèquent son avenir. Quant aux Etats membres de l'Union, s'ils ont rapproché leurs économies, leurs régimes juridiques civils, s'ils intériorisent les mêmes valeurs civiques et humaines, ils conservent sur le plan de la sécurité – la leur et celle du monde extérieur – des perceptions et des politiques profondément différentes.

Certains sont membres permanents du Conseil de sécurité et puissances nucléaires. Tous ne sont pas membres de l'OTAN. Certains sont neutres ou neutralistes. Certains disposent de forces armées non négligeables associées à une tradition d'action militaire extérieure, d'autres se refusent à des missions guerrières. Tous sont loin d'avoir la même perception des risques et menaces qui affectent l'Union européenne. C'est donc probablement en matière de sécurité que l'Union est la plus disparate. Le conflit iraquien en 2003 l'a démontré de façon éclatante, puisque certains membres ont participé à la coalition animée par les États-Unis tandis que d'autres n'ont pas caché que le recours à la force armée contre l'Iraq leur semblait contraire à la Charte des Nations Unies.

Et pourtant, l'Union européenne ne peut ignorer et n'ignore pas les conflits armés. La pratique montre même qu'elle s'y implique de plus en plus. Si l'on regarde de façon cursive les cinq dernières années, on observe la présence d'opérations militaires dans diverses situations conflictuelles, plus ou moins lointaines : opération Concordia en Macédoine en 2003; toujours en 2003, opération Artémis à Bunia en Iturie (RDC); Eufor Althéa en Bosnie depuis 2004; Eufor RD Congo en 2006; opération Eufor Tchad en 2008, puis opération navale contre la piraterie dans la corne de l'Afrique en cours de lancement. Une douzaine d'actions sont aujourd'hui en cours.

*a) Comment l'expliquer?* On se trouve sans doute à la confluence de trois données. La première est que l'Union européenne dépend de son environnement, et doit faire face aux menaces qui l'affectent, soit dans son intégrité territoriale, soit dans les principes qui sont les siens, soit dans la sécurité sociétale qu'elle doit assurer au profit de ses populations. A cet égard, le démembrement de la Yougoslavie après 1992 a été un défi qui a souligné à la fois son impuissance et la nécessité d'un renforcement de ses capacités. Le terrorisme international est ensuite venu constituer une menace plus diffuse qui appelait des réponses coordonnées au sein de l'Union européenne.

La deuxième donnée est la présence au cœur de l'Union d'États possédant de fortes traditions militaires et des intérêts extra-européens, principalement la France et le Royaume-Uni. Dans des conditions certes différentes, ils ont favorisé une implication plus forte de l'Union loin de ses frontières, particulièrement en Afrique.

La troisième donnée est la dynamique européenne elle-même, confrontée au contexte international et à ses dangers : l'existence de l'Union européenne comme entité organisée, son poids objectif dans les affaires internationales la conduisait à ne pouvoir ignorer la dimension conflictuelle des relations internationales et à vouloir y jouer un rôle.

Toutefois, ce rôle ne peut être celui d'un Etat ou d'un groupe d'Etats ordinaires. La nature propre de l'Union européenne, ses principes et valeurs, ses contraintes institutionnelles, les perceptions très différentes de ses membres en termes de sécurité, leurs capacités inégales mais globalement limitées en termes militaires déterminent un type, ou plus exactement une gamme originale d'attitudes à l'égard des conflits armés par rapport auxquels l'Union se considère intéressée. Qui dit en effet conflit armé ne dit pas nécessairement réaction armée, et l'arsenal des méthodes que leur oppose l'Union ne passe pas nécessairement par l'emploi de forces militaires, sans même parler de forces de combat.

*b) Cet arsenal n'est pas complet, il est en cours de développement*, depuis longtemps déjà, il est encore inabouti, mais il semble se diriger à travers nombre d'obstacles vers un renforcement des capacités par lesquelles, et un élargissement des hypothèses dans lesquelles l'Union européenne serait en mesure d'intervenir. Notre propos n'est pas ici de retracer les étapes de la construction des mécanismes, des instruments et des moyens par lesquels l'Union entreprend de se doter de cette gamme d'actions possibles. Disons simplement, sans élaborer plus avant, que l'on est passé en la matière de l'esprit intégrateur de Jean Monnet, tel qu'il pouvait s'incarner dans la CED, à l'esprit plus coordinateur du plan Fouchet. Il en résulte notamment que ces questions relèvent du Conseil européen beaucoup plus que de la Commission.

Ces moyens se sont mis en place de façon très progressive sur le plan juridique, dans le cadre de la PESC, à partir de 1993 puis de la PESD après 1999. Ces balbutiements n'ont guère été convaincants lors de la dislocation de la Yougoslavie. On a bien mis au point les missions de Petersberg, avec une ambiguïté constructive quant à l'emploi de la force, puisque elles comprennent *«les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions des forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix»*. Ce champ est étendu en 2004 à la lutte contre le terrorisme, le désarmement, la prévention des conflits ou la coopéra-

tion en matière de sécurité. En outre, dans le contexte de la crise iraquienne, sont adoptés des textes «inter-piliers» visant à renforcer une cohérence mise à mal, avec la *Stratégie européenne de sécurité* (2003) puis *L'UE et l'Afrique, vers un partenariat stratégique* (2005).

Sur le plan institutionnel, c'est la mise en place par le traité de Nice en 2001 d'organes politico-militaires permanents, le *Comité politique et de sécurité* (COPS), ayant un rôle central en matière de sécurité et de défense; le *Comité militaire* (CMUE), et un *état-major européen* (EMUE). S'y ajoute un *comité chargé des aspects civils de la gestion des crises* (CIVCOM). Enfin, la création en 2004 d'une *Agence européenne de défense* (AED) qui favorise la coopération des industries de défense, notamment par la production en commun de matériels stratégiques, favorisant l'interopérabilité des forces armées. Tout ceci doit avoir une traduction concrète, en termes de capacités militaires. Le Conseil européen d'Helsinki en 1999 a fixé pour la PESD l'objectif (*Headline Goal*) d'une force de réaction rapide de 60 000 hommes pouvant être déployés en 60 jours pour une durée d'un an, avec 400 avions de combat et une centaine de navires. En 2004, le délai de 60 jours est fortement raccourci.

## II. – UNE GAMME DE MOYENS DIVERSIFIÉS ET D'IMPORTANCE INÉGALE

Tous ces développements sont positifs, mais ils laissent ouvertes certaines questions fondamentales. L'Union européenne évite en général de les aborder de façon frontale. Elle préfère contourner les difficultés et les contradictions en procédant par petits pas, en s'ajustant de façon un peu empirique aux circonstances extérieures, par une sorte de meccano progressif. Ces questions, quelles sont-elles? On peut ici en retenir trois : l'évolution de la conflictualité; les relations entre l'UE et l'OTAN; l'objectif ultime de la construction européenne en matière de sécurité.

1. La première est *l'évolution de la conflictualité*, c'est-à-dire des situations d'insécurité auxquelles l'Union européenne et ses Etats membres se trouvent confrontés. Dans cette conflictualité, il y a d'une part des invariants, qui sont les stades par lesquels passe un conflit, et d'autre part des changements de forme – souvenons nous du mot de Clausewitz, la guerre est un caméléon.

(a) Pour les *stades des situations conflictuelles*, on peut distinguer schématiquement plusieurs étapes : les crises, qui annoncent l'emploi de la force par des belligérants; l'affrontement proprement dit; le règlement politique puis le rétablissement de la paix. L'action de l'Union peut s'exercer à tous ces stades, bien sûr de façon différenciée, avec des moyens civils ou militaires suivant les cas. Prenons quelques exemples.

– La *prévention des conflits* est la plus difficile à mesurer, puisque le plus souvent invisible. La difficulté n'est pas propre à l'Union, elle est bien connue à l'ONU par exemple. L'échec le plus grave en la matière est sans doute celui de la Yougoslavie en 1992, situation dans laquelle la division entre Etats membres a accéléré le conflit. Mais on pourrait citer l'opération Concordia en Macédoine, en 2003, ou l'opération Eufor Tchad/RCA en 2008.

– Pour ce qui concerne l'*usage de la force* proprement dit, c'est en la matière que la modestie des moyens de l'Union, ainsi qu'une culture anti-conflictuelle, sont les plus sensibles. Nous y reviendrons à propos des caractéristiques des opérations militaires de l'Union européenne et de sa relation avec l'OTAN. L'Union n'est clairement pas faite pour mener un conflit armé, et ses actions se développent surtout en amont et en aval – non pas à la périphérie des conflits, mais avec une obsession du maintien de la paix, du retour à la paix, de la protection des populations civiles qui est l'expression de ses valeurs constitutives. L'Union européenne participe toutefois à des missions de sécurité, dont celle en préparation contre la piraterie maritime dans la corne de l'Afrique est un exemple récent.

– Pour ce qui est du *rétablissement de la paix*, la gamme des moyens se déploie avec le plus de diversité et aussi d'inventivité. Il peut s'agir de missions d'*observation*, comme en Guinée Bissau en 2005, ou à Aceh en Indonésie, en 2005 également, ou encore en Géorgie en octobre 2008; de *contrôle aux frontières* comme en Moldavie depuis 2005; de *missions de police* comme en Bosnie jusqu'en 2009, en Palestine ou en RDC; de missions de construction d'un Etat de droit, avec réforme ou mise en place d'institutions régulières, en matière judiciaire, policière, administrative. Le Kosovo (EULEX Kosovo) en est l'exemple le plus complet. C'est dans ces domaines que l'Union est la plus active et la plus efficace, avec les moyens financiers et techniques qui sont les siens, avec aussi l'image de la puissance douce et bienfaitante qu'elle a su conserver

jusqu'à maintenant face à des acteurs étatiques ou non gouvernementaux plus musclés et plus brutaux. En revanche, on notera l'absence de l'Union européenne dans la FINUL, après le conflit du Sud-Liban de l'été 2006.

– Le tableau du maintien et du rétablissement de la paix ne serait pas complet s'il ignorait la dimension *politico-diplomatique* du rôle de l'Union européenne. Sa participation aux négociations avec l'Iran au sujet de l'enrichissement de l'uranium, sa préférence pour les solutions pacifiques en la matière ont au moins éloigné les options militaires; son rôle dans le quatuor en charge du processus de paix israélo-palestinien est également important; surtout, l'initiative de la présidence française de l'Union dans le conflit en Géorgie de l'été 2008 a contribué de façon très utile à l'arrêt des combats, tandis que les contacts entre la Russie et la Géorgie ont repris à Genève sous la direction de Pierre Morel, représentant de l'Union, avec l'OSCE et l'ONU. Cette action s'est d'abord développée de façon spontanée, hors des mécanismes officiels, mais elle constitue une démonstration éclatante de l'influence de l'Union en faveur des solutions pacifiques.

(b) Pour l'évolution des formes des situations conflictuelles, on peut dire qu'elle est plutôt favorable à l'accroissement du rôle de l'Union. En effet, le terrorisme ou la prolifération des armes de destruction massive supposent des moyens de lutte qui sont autant civils que militaires, préventifs que coercitifs, qui demandent une coopération internationale poussée, une conception élargie de la sécurité. Tout ceci correspond bien à la nature de l'Union : il ne s'agit pas d'opposer un front militaire à un ennemi désigné, utilisant des moyens militaires classiques que l'Union ne détient pas, mais de jouer, pour contrer une menace diffuse, sur toute une gamme de méthodes administratives, policières, judiciaires, financières. Il s'agit aussi de mettre en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité, et en la matière, l'Union européenne est prête à coordonner l'action des Etats membres. Cela ne garantit pas l'efficacité des mesures prises, mais c'est un terrain qui convient mieux aux capacités de l'Union.

2. *La relation avec l'OTAN* demeure complexe. Si un Etat comme la France est traditionnellement attaché au développement d'une autonomie de l'Union européenne en matière d'action internationale en matière de sécurité, la position directement contraire du Royaume-Uni est renforcée par l'attachement des nouveaux membres à l'alliance américaine et à l'OTAN. On pouvait avoir le sentiment,



après la déclaration franco-britannique de Saint Malo, que les Britanniques se rapprochaient du point de vue français – mais les résultats n’ont guère été probants. Les accords dits Berlin plus de décembre 2002 semblent favoriser les actions autonomes de l’Union, puisqu’ils permettent l’utilisation par l’Union des moyens de l’OTAN pour des actions que l’Union mènerait seule. Mais leur sens reste ambigu, puisque en même temps on évite que l’Union ne développe ses moyens propres, au motif d’éviter les redondances – après tout, c’est peut-être l’OTAN qui est devenu inutile ?

Il demeure que, sans les moyens de l’OTAN, l’Union européenne n’a pas la capacité d’opérations militaires d’envergure. En témoignent les caractéristiques des actions militaires qu’elle conduit, qui sont dans l’ensemble de faible intensité. Elles sont également le plus souvent fondées sur le mandat d’une organisation internationale, de préférence le Conseil de sécurité – ce qui n’est pas le cas de l’OTAN, comme l’a montré l’affaire du Kosovo. Elles se déroulent généralement face à des acteurs non gouvernementaux et non face à des Etats, ce qui permet de considérer que l’Union n’a pas d’ennemis, mais seulement des missions et qu’elle ne combat que ceux qui s’opposent à ces missions internationales. Elles se situent surtout au sein d’Etats défaillants. Elles ne cherchent pas dans ces conditions une victoire militaire, mais le retour à une situation de sécurité et la reconstruction de la paix. On mesure la différence de méthode avec l’OTAN et les Etats-Unis, si l’on considère les situations de l’Iraq ou même de l’Afghanistan.

On assiste même actuellement à une tentative de retournement de Berlin plus, avec ce que l’on dénomme Berlin plus inversé : c’est l’OTAN qui souhaiterait utiliser les moyens de l’Union européenne comme complément de ses actions propres. Cela correspond à une vision américaine traditionnelle : à l’OTAN le *hard power*, l’utilisation de la force armée ; à l’Union européenne le rôle humanitaire, la reconstruction, les missions civiles. Dans cette répartition des tâches, l’Union serait condamnée à un rôle non négligeable mais auxiliaire et serait dissuadée de développer ses moyens et capacités militaires propres. La compétition entre les deux organisations se poursuit donc. Sera-t-elle résolue par l’évolution de la position française, qui amorce un retour dans les organes intégrés de l’OTAN ? Rien n’est moins certain, parce que si la méthode change, l’objectif semble demeurer : construire une capacité militaire plus forte et

plus autonome, que ce soit à l'extérieur ou à l'intérieur de l'OTAN. Dans cette dernière hypothèse, le pari est fait sur un changement d'équilibre au sein même de l'OTAN, qui deviendrait plus favorable aux pays européens.

3. La question des *objectifs de l'action de l'Union européenne face aux conflits armés* reste ainsi posée. De grands progrès, une expérience considérable et des moyens importants sont à l'actif de l'Union européenne pour tout ce qui concerne la dimension et les missions civiles. Mais qu'en est-il sur le plan militaire? La question ne peut certes être résolue maintenant, tant l'incertitude caractérise de façon plus générale le devenir de l'Union. La question se décompose simplement entre plusieurs problèmes concrets : celui du *Leadership* de l'Union européenne, grands ou petits Etats? Accroissement des budgets militaires et des moyens de défense, qui ont connu de sensibles réductions dans la plupart des Etats membres? Implication d'un plus grand nombre d'Etats membres dans les opérations militaires? Meilleure définition des priorités entre protection du territoire de l'Union européenne et actions extérieures? Cohérence accrue entre Etats membres quant à leur conception de la sécurité internationale – rôle de l'arme nucléaire, situation des Etats neutres ou neutralistes ...? Terminons donc sur ces interrogations ouvertes.

## LES AIDES D'ÉTAT À LA LUMIÈRE DE LA CRISE ÉCONOMIQUE

PAR

VASSILI CHRISTIANOS

PROFESSEUR DE DROIT EUROPÉEN  
À LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ D'ATHÈNES

### INTRODUCTION : LA CRISE ÉCONOMIQUE ACTUELLE ET SES CARACTÉRISTIQUES

La crise économique (587) n'est pas la première (588) à frapper jusqu'à aujourd'hui les économies, mais c'est la première, jusqu'à ce jour, à avoir pris une *étendue* mondiale. On pourrait dire que c'est la crise de la mondialisation et de l'économie de marché telle que l'a définie Karl Polanyi comme système autorégulé dirigé exclusivement par les prix du marché (589). Elle se focalise sur le secteur des institutions financières et a ses origines dans les problèmes surgis sur le marché américain du crédit hypothécaire.

Au niveau européen, la crise se concentre sur l'érosion de la confiance à l'égard du secteur bancaire, qui a paralysé le marché des prêts interbancaires, rendant l'accès aux liquidités progressivement plus difficile pour toutes les institutions financières et autres opérateurs du marché. Les analyses des causes de la crise ont été poussées assez loin, mais les moyens avancés pour y faire face restent flous. Trois stratégies ont été jusqu'à présent proposées : le rachat des produits des capitaux «toxiques» par un organisme ou une banque qui reste à créer («*bad bank*» ou «banque poubelle») et qui sera chargé de les gérer, le financement des banques et la garantie des

---

(587) Sur la définition de la crise économique en tant que détérioration subite de plusieurs indicateurs économiques, voir C.P. KINDLEBERGER, *Manias, Panics and Crashes : A History of Financial Crises*, Basingstoke, Macmillan, 2<sup>nd</sup> ed., 1989, pp. 4-7.

(588) P. GARBER, *Famous First Bubbles : The Fundamentals of early Manias*, Cambridge, MIT Press, 2000 et J. ATTALI, *La crise, et après?*, Paris, Fayard, 2008.

(589) K. POLANYI, *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, coll. «Nrf», 1983, p. 71.

prêts interbancaires. Ces stratégies varient d'un État à l'autre et se complètent, tandis que les institutions communautaires semblent jusqu'à présent pencher pour le financement et les garanties, sans s'être prononcées, au moment où ces lignes sont écrites, sur la création d'un organisme bancaire de rachat des produits des capitaux «toxiques».

La crise actuelle se distingue par deux traits essentiels : son *étendue* et sa *durée*.

#### A. – *Étendue*

La crise financière actuelle, en s'étendant à l'échelle mondiale, menace l'existence même d'institutions financières isolées en difficulté en raison du modèle commercial ou des pratiques qu'elles appliquaient, mais aussi des établissements financiers qui étaient sains. Par conséquent, les mesures à prendre vont au-delà de la stabilisation ou du sauvetage d'établissements isolés et tendent à les englober tous.

La mondialisation des marchés financiers étant désormais une réalité (590), de même que le haut degré d'interdépendance des établissements financiers européens, entre eux et avec ceux des pays tiers, la faillite de l'un d'eux étendrait la crise aux autres, entraînant des répercussions considérables sur l'ensemble de l'économie des États membres. En outre, l'éventail de l'effondrement économique ne se limite pas au seul secteur financier mais touche l'ensemble de l'activité d'entreprise. Les signes de la crise ont d'ailleurs déjà fait leur apparition dans le secteur de l'industrie automobile. Les remous provoqués atteignent la totalité des économies des États membres : aucun n'a le luxe de considérer qu'il restera hors de portée de la crise et de ses conséquences. De même, l'étendue des dégâts est un paramètre qu'il n'est pas encore possible d'évaluer.

#### B. – *Durée*

Le second trait de la crise actuelle, qui est lié au premier, est sa durée. Vu sa gravité et son caractère universel, il est impossible de

---

(590) Voir par exemple la résolution du Parlement européen relative à la crise économique et financière mondiale en Asie du Sud-Est de 1998, *JO*, n° C 313 du 12 octobre 1998, p. 172.

faire des pronostics exacts en la matière. Comme il ressort de la communication interprétative de la Commission, la durée des dysfonctionnements fondamentaux que l'on observe dans le fonctionnement des marchés financiers ne peut être prédite et, par conséquent, les États membres devront réexaminer tous les six mois les régimes de garantie accordés pour lutter contre la crise (591).

Il ne fait aucun doute que la crise actuelle porte les stigmates d'une crise *systemique* : nous entendons par là qu'elle affecte l'ensemble des économies des États membres et cela pour une durée encore indéterminée. À ce titre, elle nécessite qu'on y réponde de manière spécifique et coordonnée.

Dans l'Union européenne, au moment où a éclaté cette crise que la Commission européenne (ci-après «la Commission») n'avait pas vue venir à temps, semble-t-il, a été enclenché un mécanisme communautaire destiné à renforcer la liquidité dans le marché intérieur et à empêcher l'éventualité de situations irréversibles pour les économies européennes (592). Il a été décidé dans le cadre du Conseil ECOFIN d'octobre 2008 d'octroyer la possibilité d'une recapitalisation des institutions financières vulnérables présentant une importance pour le système financier et de donner des garanties générales pour les obligations nées d'annonces gouvernementales, de mesures législatives ou réglementaires nationales ou de régimes conventionnels dans les États membres (593).

Dans des conditions normales, ces dispositifs sont des mesures d'aides d'État au sens des articles 87 et suivants du traité. Ces mesures sont caractérisées par une série de conditions bien connues qu'il n'y a pas lieu de rappeler. Il suffira de dire que l'examen d'un

---

(591) Voir le point 24 de la communication interprétative de la Commission sur l'application des règles en matière d'aides d'État aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale, *JO*, n° C 270 du 25.10.2008, p. 8 (ci-après «communication d'octobre 2008»).

(592) Voir par exemple la communication de la Commission au Conseil européen «*Un plan européen pour la relance économique*», COM (2008) 800 final, du 26 novembre 2008, et la communication de la Commission «*From financial crisis to recovery : A European framework for action*», COM (2008) 706 final, du 29 octobre 2008.

(593) Il est noté à cet égard que des régimes de recapitalisation ont déjà été approuvés dans certains États membres. Voir les décisions de la Commission du 13 octobre 2008 dans l'affaire N 507/08, «*Financial Support Measures to the Banking Industry in the UK*» (*JO*, n° C 290 du 13 novembre 2008, p. 4); du 27 octobre 2008 dans l'affaire N 512/08, «*Rettungspaket für Kreditinstitute in Deutschland*» (*JO*, n° C 293 du 15 novembre 2008, p. 2); du 19 novembre 2008 dans l'affaire N 560/08, «*Mesures de soutien pour les institutions financières en Grèce*».

régime d'aides d'Etat s'organise autour du «critère de l'investisseur privé» (594).

Dans la situation de crise ci-dessus décrite, la question qui se pose est de savoir si le financement des établissements de crédit décidé dans plusieurs États membres et les garanties des prêts interbancaires et autres sont compatibles avec les règles actuelles en vigueur du droit communautaire des aides d'État.

Les considérations qui suivent ont pour objectif d'examiner et apprécier le dispositif «mis en place» pour lutter contre la crise à l'aune des règles sur les aides d'État du traité CE. À cette fin,

- *premièrement*, on exposera les instruments dont dispose déjà le système communautaire pour faire face aux situations d'urgence dans le secteur des aides (I);
- *deuxièmement*, on analysera l'incapacité fondamentale de ce système à répondre aux particularités de la conjoncture économique actuelle (II);
- *troisièmement*, on émettra des propositions destinées à pallier cette insuffisance du système communautaire (III).

## I. – LE SYSTÈME COMMUNAUTAIRE DES AIDES D'ÉTAT ET LES AIDES D'URGENCE

Dans le cadre du traité, se prêtent à l'examen non seulement les dispositions concrètes relatives à la manière de faire face à une situation d'urgence (A), mais aussi les principes généraux qui régissent ces aides (B).

### A. – *Les dispositions du traité*

Il résulte de l'article 87, paragraphe 1, CE le principe général bien connu de l'interdiction des aides d'État. Les aides sont permises, *pre-*

---

(594) Autres appellations : «private investor test» ou «market economy investor principle» (MEIP), tel qu'élaboré par la jurisprudence de la Cour de justice. Voir, à titre indicatif, les arrêts CJCE, 10 juillet 1986, *Belgique c. Commission*, aff. 234/84, *Rec.*, p. 2263, points 14 et s.; CJCE, 10 juillet 1986, *Belgique c. Commission*, aff. 40/85, *Rec.*, p. 2321, points 13 et s.; CJCE, 21 mars 1991, *Italie c. Commission*, aff. C-305/89, *Rec.*, p. I-1603, points 19 et s. Parallèlement fonctionne aussi le «private creditor test» : voir les arrêts CJCE, 29 avril 1999, *Espagne c. Commission*, aff. C-342/96, *Rec.*, p. I-2459, point 46, et CJCE, 29 juin 1999, *DM Transport*, aff. C-256/97, *Rec.*, p. I-3913, point 24, ainsi que A. CRISCUOLO, «The State in a Liberal Market Economy : A Private Investor and Creditor or a Public Authority?», *EL Rev.*, 1999, pp. 535 et 538.

*mièrement*, à titre exceptionnel, *deuxièmement*, seulement si sont réunies les conditions mentionnées limitativement aux paragraphes 2 et 3 de l'article 87 CE, et *troisièmement*, à condition qu'elles soient contrôlées par la Commission, qui tient un rôle décisif dans l'examen de leur compatibilité avec le droit communautaire. Les dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 87 CE introduisant une exception à la règle de l'interdiction des aides, elles devront être interprétées restrictivement, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes (ci-après «la Cour de justice») (595).

Le système d'exception à l'interdiction de l'octroi d'aides de l'article 87, paragraphe 1, CE englobe :

- *premièrement*, les cas d'exemption «automatique» du paragraphe 2 de l'article 87 CE, qui, s'ils existent, font que l'aide est, sans autre, compatible avec le marché commun. Ces aides se distinguent par le fait qu'elles sont octroyées à des consommateurs individuels ou qu'elles concernent des zones géographiques concrètes ou des situations concrètes;
- *deuxièmement*, les cas d'aides qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun en vertu du paragraphe 3 de l'article 87 CE. Ces articles s'appliquent à une série de cas de caractère général, comparés à ceux du paragraphe 2;
- *troisièmement*, le système voisin de droit communautaire dérivé qui peut légitimer une mesure d'aide d'État. Cela concerne les aides de moindre importance (*de minimis*) (596) et celles qui entrent dans le champ d'application du règlement général d'exemption (597). Le système communautaire de règlements est complété par une série de textes de *soft law* de la Commission, comme par exemple les récentes lignes directrices pour la protection de l'environnement (598) et les garanties de l'État (599) ou les

---

(595) Voir notamment les arrêts CJCE, 19 septembre 2000, *Allemagne c. Commission*, aff. C-156/98, *Rec.*, p. I-6857, point 49, et CJCE, 30 septembre 2003, *Allemagne c. Commission*, aff. C-301/96, *Rec.* p. I-9919, point 66.

(596) Voir le règlement n° 1998/2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis (règlement de minimis), *JO*, n° L 379 du 28 décembre 2006, p. 5.

(597) Voir le règlement n° 800/2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (règlement général d'exemption par catégorie), *JO*, n° L 214 du 9 août 2008, p. 3.

(598) Voir les lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement, *JO*, n° C 82 du 1<sup>er</sup> avril 2008, p. 1.

(599) Voir la communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties, *JO*, n° C 155 du 20 juin 2008, p. 10.

lignes directrices plus anciennes pour la recherche, le développement et l'innovation (600) et sur les investissements de capitaux d'entreprise dans les petites et moyennes entreprises (601).

En effet, du point de vue du droit primaire, le système communautaire des situations d'urgence qui pourrait en l'occurrence s'appliquer est formulé à l'article 87, paragraphe 2, point b, et 87, paragraphe 3, point b, CE.

### 1. *Événements extraordinaires*

Conformément à l'article 87, paragraphe 2, point b, CE, sont compatibles avec le marché commun «*les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires*». Pour que l'exception de cet article s'applique, il faudra donc qu'il y ait des dégâts occasionnés par des calamités naturelles ou *autres événements extraordinaires*. Cela signifie qu'une série de conditions devront être réunies :

- *premièrement*, l'existence d'une calamité naturelle ou d'un événement extraordinaire. Même à considérer que ces termes sont facilement démontrables, il faudra que soit démontrée en fait la gravité particulière des phénomènes concernés par rapport aux phénomènes ou événements habituels (602). Il est manifeste que *la notion d'événement extraordinaire ne se limite pas aux seuls phénomènes atmosphériques mais peut être étendue à des événements d'une autre nature dès lors qu'ils peuvent passer pour extraordinaires* (603);
- *deuxièmement*, il devra y avoir un dommage. Pour cela, et conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, les dommages causés par les événements extraordinaires devront avoir été évalués le plus exactement possible (604);

---

(600) Voir les lignes directrices concernant les aides d'État visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les petites et moyennes entreprises, *JO*, n° C 194 du 18 août 2006, p. 2.

(601) Voir l'encadrement communautaire des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation, *JO*, n° C 323 du 30 décembre 2006, p. 1.

(602) Voir l'arrêt CJCE, 23 février 2006, *Atzeni et a.*, aff. jtes C-346/03 et C-529/03, *Rec.*, p. I-1875, point 80. Il a été jugé que le phénomène de l'inondation à Venise n'était pas un tel événement : voir l'arrêt TPICE, 28 novembre 2008, *Hôtel Cipriani c. Commission*, aff. jtes T-254/00, T-270/00 et T-277/00, *Rec.*, p. II-3269, points 340-341.

(603) La Cour de justice a considéré que l'accident nucléaire de Tchernobyl était un tel événement extraordinaire : voir l'arrêt CJCE, 29 avril 2004, *Grèce c. Commission*, aff. C-278/00, *Rec.*, p. I-3997.

(604) Voir les arrêts CJCE, 11 novembre 2004, *Espagne c. Commission*, aff. C-73/03, inédit au *Recueil*, point 37, et *Atzeni et a.*, *op. cit.*, point 79.



– *troisièmement*, il devra y avoir un lien de cause à effet entre les événements extraordinaires et les dommages pour lesquels les aides d'État auront été octroyées. Dans le cadre de cette troisième condition, l'événement dommageable et l'octroi de l'aide ne devront pas être séparés par un laps de temps important (605). En outre, si le phénomène extraordinaire est une manifestation des forces du marché auxquelles est confronté tout entrepreneur, cette disposition n'est pas applicable (606).

## 2. Perturbation grave de l'économie

Conformément à l'article 87, paragraphe 3, point *b*, CE, peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun «*les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre*». Cette disposition concerne les aides octroyées pour deux raisons : la promotion de projets importants d'intérêt européen commun et la cessation d'une perturbation grave de l'économie d'un État membre.

Le premier cas, qui concerne la promotion de projets importants d'intérêt européen commun, dans la mesure où l'aide ne garantit pas un traitement de faveur aux entrepreneurs d'un État membre mais représente un avantage pour la Communauté dans son ensemble (607), ne concerne pas des cas tels que la crise économique actuelle (608). Il mérite cependant d'être noté que la Cour de justice a admis une interprétation de cette disposition qui couvre des cas

---

(605) Voir l'arrêt *Grèce c. Commission*, aff. C-278/00, *op. cit.*, point 79.

(606) Voir l'arrêt *Atzeni et al., op. cit.*, point 80, relatif à des aides octroyées à des entreprises agricoles italiennes dont la situation financière avait été affectée par des conditions atmosphériques défavorables. Ces aides avaient la forme de prêts à taux réduit afin de donner aux entreprises la possibilité de récupérer des liquidités.

(607) Voir notamment les arrêts CJCE, 15 décembre 2005, *Unicredito Italiano*, aff. C-148/04, *Rec.*, p. I-11137, points 72-78; CJCE, 15 décembre 2005, *Commission c. Italie*, aff. C-66/02, *Rec.*, p. I-10901, points 139-140, et TPICE, *Hôtel Cipriani c. Commission, op. cit.*, point 337.

(608) À cet égard, l'Italie a tenté de se fonder sur cette disposition s'agissant d'une aide octroyée au système bancaire italien. Elle a allégué que la privatisation complète et définitive des banques italiennes pouvait constituer «un projet d'intérêt européen commun», intégré au plan communautaire de réalisation de la zone euro et du marché intérieur. Cependant, la Cour de justice a jugé que des mesures renforçant le système bancaire italien avantageaient principalement les opérateurs économiques d'un État membre et non la Communauté dans son ensemble. En outre, un processus de privatisation engagé par un État membre ne pouvait être considéré, en soi, comme constituant un projet d'intérêt européen commun : voir l'arrêt *Commission c. Italie*, aff. C-66/02, *op. cit.*, points 139, 142.

de mesures *faisant partie d'une action harmonisée de différents États membres pour lutter contre une menace commune* (609).

De même, la Cour de justice a donné des orientations pour l'interprétation des aides octroyées pour remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre (610). Par l'arrêt *Freistaat Sachsen, etc. c. Commission*, la Cour de justice a admis que la perturbation en question devait affecter toute l'économie de l'État membre intéressé et non pas seulement une région ou une partie de son territoire (611), considérant que la perturbation de l'économie d'une région n'affectait pas nécessairement l'économie de tout l'État membre. Pour ce qui est de la Commission, sauf erreur de ma part, il semble qu'elle ait admis que ces conditions étaient réunies très rarement (612).

En résumé, il est acquis que le droit communautaire est régi par le principe général de l'interdiction des aides d'État parce qu'elles créent des distorsions graves dans le fonctionnement du marché intérieur en octroyant des avantages illicites aux entreprises intéressées. Cependant, le traité admet de dérogations à ce principe dans des situations concrètes. En cela, par l'article 87, paragraphe 2, cas *b*, et le paragraphe 3, cas *b*, du même article, il admet, avec les nuances prévues dans ces paragraphes mais qui ne nous intéressent pas ici, la compatibilité avec le droit communautaire d'une aide octroyée pour faire face à une situation d'urgence. Cette situation d'urgence est définie soit en termes réels, sous la forme d'une calamité naturelle ou d'un autre événement extraordinaire similaire, soit en termes économiques, sous la forme d'une perturbation grave de l'économie d'un État membre.

---

(609) Comme par exemple la pollution de l'environnement : voir l'arrêt CJCE, 8 mars 1988, *Exécutif régional wallon c. Commission*, aff. jtes 62/87 et 72/87, *Rec.*, p. 1573, point 22.

(610) Voir aussi M. DONY, *Contrôle des aides d'État*, IEE, Bruxelles, éd. de l'Université, 3<sup>e</sup> éd., 2007, pp. 216-217, et l'arrêt CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris c. Commission*, aff. 730/79, éd. sp. gr., p. 13, point 25.

(611) Voir les arrêts CJCE, 30 septembre 2003, *Freistaat Sachsen et a. c. Commission*, aff. jtes. C-57/00 P et C-61/00 P, *Rec.*, p. I-9975, points 96 et s., et *Allemagne c. Commission*, aff. C-301/96, *op. cit.*, points 105-109.

(612) Voir, par exemple, la décision 88/167 du 7 octobre 1987 qui concernait la loi n° 1386/1983, sur la base de laquelle le gouvernement grec avait octroyé des aides à l'industrie grecque, *JO*, n° L 76 du 22 mars 1988, pp. 18-22, point V.

B. – *Principes généraux*

Ces dispositions sont complétées par des principes généraux qui réglementent spécialement le secteur des aides d'État. Les premiers rôles sont tenus par le *principe de proportionnalité*, principe constant du droit communautaire (613), et le principe d'égalité de traitement (614), manifestation du principe de l'interdiction des discriminations.

Le principe de proportionnalité, applicable à l'ensemble de l'action communautaire, a deux volets : celui du choix de la mesure appropriée pour faire face à un problème et celui de la nécessité de la mesure, au sens où elle sera indispensable et n'excédera pas le nécessaire. Cela signifie que l'aide octroyée devra être correctement ciblée, ne devra pas fausser la concurrence au-delà du nécessaire et que son montant et son intensité devront être limités au strict minimum (615).

Dans le secteur des aides d'État, le principe de proportionnalité se présente aussi sous des aspects plus particuliers : conformément au *principe «one time last time»* (616), l'octroi d'aides répétées conduit à maintenir artificiellement en fonction une entreprise au détriment de ses concurrents actifs sur le marché. Dans le même ordre d'idées évolue le *principe de la durée la plus courte possible de l'aide* (caractère temporaire de l'aide), durée fixée, en règle générale, à six mois (617). Non moins important, étant donné qu'une aide est susceptible de déplacer inégalement la charge de la conformité structurelle et des problèmes sociaux et économiques sur d'autres producteurs qui ne perçoivent pas d'aides et sur d'autres États membres, le *principe qui consiste à éviter les retombées négatives* (618). Le respect de ce principe est particulièrement important dans le contexte de la crise financière actuelle, qui affecte autant les entreprises saines que les autres, et, par conséquent, les aides

---

(613) Voir l'article 5, troisième alinéa, du traité et la jurisprudence constante de la Cour de justice.

(614) Voir les points 16, 18 de la communication d'octobre 2008, *op. cit.*

(615) Voir, entre autres, les points 20, 24, 48 de la communication d'octobre 2008, *op. cit.*

(616) Voir le point 5 de la communication de la Commission, qui contient les lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (JO, n° C 244 du 1<sup>er</sup> octobre 2004, p. 2.), qui a remplacé la précédente communication de la Commission de 1999.

(617) Voir le point 24 de la communication d'octobre 2008, *op. cit.*

(618) Voir les points 5, 15, 31 de la communication d'octobre 2008, *op. cit.*

devront être conçues de façon à minimiser les retombées négatives pour les concurrents, les autres secteurs de l'économie et les autres États membres (619).

Il est à noter ici que la Commission, dans sa communication d'octobre 2008, mentionne aussi d'autres « principes », comme le *principe de la non-provocation d'aléa moral* (620), au sens où il conviendra de contrôler le comportement d'une entreprise qui, dans le contexte de l'érosion de la confiance dans le secteur intéressé, pourrait adopter des modèles de comportement qui accentuent les distorsions de la concurrence. Selon la Commission, les bénéficiaires de l'aide ne devront pas s'engager sur la voie d'une expansion agressive en mettant à profit les aides d'État au détriment de concurrents ne jouissant pas d'une telle protection (621). En fait, ces « principes » sont simplement des applications concrètes de principes généraux, mais la Commission les érige en « principes » au vu de la spécificité de la crise économique actuelle, sans se rendre compte que l'« invention » constante de nouveaux principes affaiblit leur force de la même manière que la mauvaise monnaie chasse la bonne monnaie.

Ce qui précède permet de conclure que le droit communautaire dispose de son propre « arsenal » de mesures et de mécanismes, qu'il met en œuvre pour faire face aux événements extraordinaires. Ce système semble relativement large, couvrant divers événements extraordinaires parmi lesquels ceux qui ont des racines économiques ou des conséquences économiques, comme par exemple la perturbation grave de l'économie d'un État membre. Cependant, la question se pose de savoir à quel point ce système est suffisant pour faire face à la présente crise économique.

---

(619) Voir le point 15 de la communication d'octobre 2008, *op. cit.*

(620) Voir les points 20-21 de la communication d'octobre 2008, *op. cit.* Sur la notion d'aléa moral (*moral hazard*), voir P. KRUGMAN, M. OBSTFELD, *International Economics. Theory and Policy*, Boston, San Francisco, New York, Pearson International Edition, 2006, p. 619.

(621) La communication de la Commission cite comme exemple de ce comportement la publicité invoquant le fait que la banque concernée est couverte par des garanties, des rachats d'actions par les institutions financières bénéficiaires, l'émission de nouvelles options sur actions à l'intention des dirigeants, etc. : voir les points 27, 46 de la communication d'octobre 2008, *op. cit.*

II. – L'INSUFFISANCE DU SYSTÈME EN VIGUEUR  
D'AIDES D'ÉTAT POUR FAIRE FACE À LA CRISE

Comme nous l'avons dit en introduction, la crise économique qui frappe actuellement l'Europe présente des caractéristiques qui la distinguent nettement des précédentes – et les crises économiques n'ont pas manqué pendant les cinquante ans et plus qui nous séparent de la fondation des Communautés européennes. L'étendue de la crise, qui frappe tous les secteurs de l'activité économique de tous les États membres, et l'incertitude quant à sa durée font que le recours aux paragraphes 2, cas *b*, et 3, cas *b*, de l'article 87 CE est difficilement acceptable. Il y a une insuffisance des règles qui gouvernent les aides d'Etat en période de crise généralisée, mais aussi insuffisance des principes généraux (A); et, outre l'insuffisance des règles et principes, se pose aussi la question de leur mise en œuvre, c'est-à-dire de leur utilisation et, plus généralement, de la gestion de la crise par la Commission (B).

A. – *L'insuffisance des règles et principes généraux*

En effet, bien que la crise actuelle ait les apparences de l'événement extraordinaire du paragraphe 2, cas *b*, de l'article 87 CE, en réalité il ne saurait être question d'«événement», ainsi que l'exige cette disposition. La notion d'«événement» implique nécessairement la dimension d'un fait concret survenu à un moment précis. Au contraire, l'urgence liée à la crise financière actuelle constitue une «situation durable» d'urgence qui a eu, certes, un point de départ déterminé, mais le noyau de cette crise se caractérise par la durée et l'étendue. Ce sont là des données dont nul n'est encore en mesure d'avoir une idée claire et complète. De plus, l'incertitude quant à ces éléments ne donne pas la possibilité d'apprécier l'étendue du dommage (notion clé pour l'application de l'article 87, paragraphe 2, cas *b*), car celui-ci est, dans une large part, probable mais pas certain. Par conséquent, le recours à la justification des aides d'État sous l'angle de l'article 87, paragraphe 2, cas *b*, CE ne semble pas fondé.

L'utilisation du paragraphe 3, cas *b*, de l'article 87 CE, qui se réfère aux aides octroyées pour remédier à une perturbation grave de *l'économie d'un État membre*, s'avère non moins problématique. La crise actuelle ne concerne pas un État membre mais l'ensemble

des États membres. De plus, quand c'est le fonctionnement des marchés financiers d'un État membre qui est menacé, il est possible d'invoquer cette disposition non pour une durée indéterminée mais uniquement tant que la situation de crise le justifie (622). Par conséquent, cette disposition ne suffit pas non plus à couvrir l'ampleur et le caractère systémique de la crise actuelle.

Les principes généraux qui régissent les aides d'État subissent des brèches et ne fournissent pas non plus un cadre suffisant pour faire face à cette crise économique. Le respect du principe «*one time, last time*» est évidemment d'application impossible pour les entreprises qui ont déjà bénéficié d'une aide. Les aides octroyées par les États pour faire face à la crise, outre le fait qu'elles n'obéissent pas au principe ci-dessus, ont aussi un caractère relativement durable, qui provoquera sans doute des distorsions graves dans le fonctionnement du marché intérieur. Quand, par exemple, est choisi comme mesure d'aide le régime de la recapitalisation – utilisé en général pour soutenir des entreprises saines – on crée des situations d'apport de capitaux virtuellement irréversible. Bien que la Commission dise dans ses communications qu'elle procédera à des évaluations des projets en question et tente de garder le contrôle des aides octroyées, il est douteux qu'elle puisse y parvenir.

De même, le principe de la durée la plus courte possible de l'aide est, en pratique, mis de côté, vu le flou qui règne encore sur la durée de la crise. Enfin, pour ce qui est du principe qui consiste à éviter les retombées négatives, il est désormais sans objet puisque la crise économique actuelle a elle-même eu des retombées sur l'ensemble des systèmes économiques de tous les États membres. L'examen et l'évaluation des conséquences des aides d'État qui seront octroyées pour faire face à la crise, bien que faisant partie des objectifs de la Commission, auront lieu à un stade ultérieur car, pour l'heure, la priorité est d'empêcher l'effondrement des économies des États membres.

---

(622) Voir les points 11 et 12 de la communication d'octobre 2008, *op. cit.*

B. – *La mise en œuvre des règles  
et principes par la Commission*

Mais au-delà de l'incapacité du système à répondre aux spécificités de la conjoncture économique, il y a aussi les graves difficultés qu'éprouve la Commission à faire face à la crise. Dès le moment où celle-ci a commencé à se manifester, la Commission s'est montrée très active, publiant une série de textes de *soft law* sous forme de communications (623). Au premier niveau, la Commission a déterminé dans une communication les mesures d'aide d'État qui pourraient servir à combattre la crise (624) :

- *premièrement*, des aides consenties au titre de régimes de portée générale (par exemple, l'ensemble du secteur bancaire);
- *deuxièmement*, des aides consenties dans des cas isolés de régimes généraux (par exemple, une banque);
- *troisièmement*, des aides octroyées dans des cas *ad hoc* d'une importance considérable pour l'économie des États membres et qui ne s'identifient pas aux aides octroyées dans le cadre du régime général (par exemple, aides au secteur de l'industrie automobile).

Mais la Commission est allée plus loin et a tenté de trouver un fondement juridique aux mesures d'aide d'État mises en œuvre par les États membres pour faire face à la situation. L'objectif était de fournir une couverture juridique *a posteriori* à ces aides tout en garantissant la possibilité d'un contrôle des aides octroyées. Cela a été fait par deux communications successives, en octobre 2008 et janvier 2009. Dans celle d'octobre 2008, elle a posé comme fondement juridique des aides à octroyer les articles 87, paragraphe 2, point *b*, CE et 87, paragraphe 3, point *b*, CE. Mais elle a aussi tenté – à tort à notre avis – de les appuyer sur le point *c* de l'article 87, paragraphe 3, CE, qui concerne les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques par des mesures qui contiennent des éléments d'action d'intérêt commun (625), si elles n'altèrent pas les condi-

---

(623) Il s'agit de la communication d'octobre 2008, précitée, et de la communication «Cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle», JO, n° C 16 du 22 janvier 2009, p. I (ci-après «communication de janvier 2009»).

(624) Voir les points 6, 9, 10 de la communication d'octobre 2008, *op. cit.*

(625) Voir l'arrêt CJCE, 29 avril 2004, *Italie c. Commission*, aff. C-372/97, *Rec.*, p. I-3679, points 79, 85.

tions du commerce intracommunautaire dans une mesure contraire au fonctionnement du marché intérieur.

Cependant, cette dernière disposition est étroitement liée aux aides d'État octroyées en vue du sauvetage et de la restructuration des entreprises en difficulté (626). D'une part, les aides de sauvetage sont des aides de liquidité (sous forme de garanties d'emprunt ou d'octroi de prêts) et, entre autres, elles doivent être justifiées par des raisons sociales graves et s'accompagner d'un engagement de l'État de transmettre dans un délai de six mois à compter de l'autorisation de l'aide au sauvetage soit un plan de restructuration soit un plan de liquidation, soit la preuve que le prêt a été intégralement remboursé (627). D'autre part, les aides à la restructuration doivent, entre autres, avoir la durée la plus courte possible, et leur montant et leur intensité se limiter au strict minimum des coûts de restructuration nécessaire pour permettre la réalisation de la restructuration en fonction des disponibilités financières de l'entreprise (628). L'octroi de ces aides peut être justifié par des raisons de politique sociale ou régionale, par la nécessité de prendre en considération le rôle bénéfique des petites et moyennes entreprises, ou lorsque la disparition d'entreprises pourrait aboutir à une situation de monopole ou d'oligopole étroit (629).

À mon avis, cette disposition n'est pas susceptible de couvrir les spécificités de la crise actuelle, car l'article 87, paragraphe 3, point c, CE, se réfère au développement de certaines activités ou certaines régions et est applicable essentiellement aux entreprises en difficulté, alors que la présente crise affecte la totalité des entreprises, y compris celles qui sont fondamentalement saines.

La Commission, consciente de ces faiblesses, a fait marche arrière. Dans la communication suivante, publiée en janvier 2009, soit trois

---

(626) Voir à ce propos la communication précitée de la Commission (footnote n° 31) contenant les lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté. Pour le régime antérieur voir L. IDOT, «Les aides aux entreprises en difficulté et le droit communautaire», *RTDE*, 1998, pp. 295 et s.

(627) Voir les points 15 et 25 de la Communication contenant les lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté de 2004, *op. cit.*

(628) Voir les points 35 et 43 de la Communication contenant les lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté de 2004, *op. cit.*

(629) Voir le point 8 de la Communication contenant les lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté de 2004, *op. cit.*



mois à peine après la première, elle définit comme fondement juridique unique des aides à octroyer l'article 87, paragraphe 3, point b, CE et la perturbation grave de l'économie d'un État membre. C'est sur cette disposition qu'elle a fondé la totalité des aides incluses dans son champ d'application (630).

Il ressort de ce qui précède que la Commission est en confusion pour ce qui est de l'application des règles et principes régissant les aides d'État, puisque c'est en janvier 2009 qu'elle vient de préciser le fondement juridique des aides d'État octroyées. En outre, elle se dépense en interventions fragmentaires *ad hoc*, qui toutefois ne sont pas en mesure de faire face au caractère systémique, à l'étendue et à la profondeur de la crise économique actuelle. Il est caractéristique à cet égard que la Commission a même été amenée à proposer des mesures contraires au droit dérivé en vigueur, puisqu'elle a relevé par des actes de *soft law*, sous certaines conditions, le seuil indiqué dans le règlement de *minimis* (631), et que par la communication de janvier 2009 elle légitime des aides sous forme de garanties, des aides sous forme de taux d'intérêt subventionné, des mesures d'octroi de capitaux d'entreprise, et même des aides à la production de «produits verts». On peut se demander si le «*soft law*» proposé par la Commission est capable de modifier les actes communautaires de droit contraignant. Enfin, il est également significatif de cette confusion que les activités des banques centrales liées à la politique monétaire, comme c'est le cas des facilités permanentes, ne relèvent pas, selon la Commission, des règles sur les aides d'État. Et parallèlement, même le soutien d'un organisme financier déterminé par le biais d'une recapitalisation ne constitue pas une aide d'État conditionnelle, selon la Commission (632).

En somme, j'observe que le cadre juridique en vigueur, prévu aux paragraphes 2 et 3 de l'article 87 CE, ne pourrait pas faire juridiquement face à la situation extraordinaire engendrée par la conjoncture économique actuelle. En réalité, ce cadre juridique ne suffit pas à répondre aux spécificités d'une crise qui affecte la totalité des économies des États membres et cela pour une durée indéterminée. Je pense que cette opinion ne surprendra personne : quand le législateur communautaire a prévu ce système, en vue de

---

(630) Voir le point 4 de la Communication de janvier 2009, *op. cit.*

(631) Voir le point 4.2.2. de la Communication de janvier 2009, *op. cit.*

(632) Voir les points 51-52 de la Communication d'octobre 2008, *op. cit.*

cas peu fréquents, il ne l'a pas destiné à répondre à des situations qui prendraient la forme d'une crise du système. Le régime applicable des aides d'État ne peut fonctionner aujourd'hui, et cette observation ne vient pas seule : parallèlement, est apparue l'impuissance de la Commission à faire face à la spécificité de cette conjoncture économique. Il s'agit d'une crise sans précédent, qui exige des instruments nouveaux et différents pour la combattre.

### III. – LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU SYSTÈME D'AIDES D'ÉTAT DESTINÉ SPÉCIFIQUEMENT À FAIRE FACE AUX CRISES ÉCONOMIQUES

Je ne me propose pas d'examiner ici la question de savoir quelles mesures doivent être instaurées ou non (surveillance bancaire commune, normes comptables, équilibre entre l'État et le marché, etc.). Mes propositions sont de caractère institutionnel.

Au vu des considérations qui précèdent, j'aboutis à la conclusion que le système communautaire en vigueur a atteint ses limites dans sa tentative de faire face à la crise économique actuelle. Les mesures proposées comportent surtout des aides d'État, qui tombent dans le champ d'application des articles 87 et 88 du traité. L'aspect institutionnel et procédural du système communautaire d'aides d'État a été structuré autour du principe de l'interdiction d'octroyer des aides d'État. Les cas dans lesquels ce principe est infléchi sont limités et ont été conçus par le législateur communautaire pour faire face à des situations spécifiques présentant des caractéristiques déterminées et une étendue délimitée. Ils n'ont pas été prévus pour faire face à des crises systémiques et ne peuvent s'y appliquer.

En effet, comme la crise économique actuelle est de nature systémique, elle excède de beaucoup les limites d'une perturbation grave de l'économie d'un État membre, puisqu'elle a déjà conduit à la déstabilisation du système économique de la totalité des États membres ; en outre, sa durée ne peut être estimée. Par conséquent, ses caractéristiques dépassent les limites extrêmes de la mise en œuvre des dispositions précitées du traité prévoyant les cas de situation d'urgence.

Le problème qui se pose est que, pour leur mise en œuvre, les juristes doivent procéder à une interprétation à la Procuste, les

principes généraux applicables dans le secteur des aides d'État doivent être infléchis et certaines dispositions de règlements communautaires en vigueur doivent être mises de côté. Mais le plus important, c'est que les cas d'aides d'État dont la Commission propose qu'ils soient couverts par les cas exceptionnels prévus par le traité sont si nombreux et si larges qu'ils ébranlent le principe même de l'interdiction des aides d'État. Il semble donc qu'il y ait besoin d'adopter un nouveau système.

Ce nouveau système et ses règles devront avoir, à mon avis, trois caractéristiques : *a*) un fondement juridique sûr ; *b*) un caractère juridique contraignant ; *c*) outre la participation, de la Commission, impliquer celle des autres institutions, avec éventuellement un rôle plus actif accordé à la Banque centrale européenne (BCE).

#### A. – *Fondement juridique*

*Premièrement*, les règles devront reposer sur une base juridique sûre. L'article 87, paragraphes 2 et 3, CE s'est avéré insuffisant. Peut-être faut-il modifier sur ce point le traité. D'ici là, on pourrait exploiter la procédure de l'article 308 CE. Cette disposition, entre autres, fait appel à la consultation du Parlement européen. J'estime indispensable la participation du Parlement européen dans les situations de crises économiques, pour que les peuples de l'Europe soient aussi représentés.

#### B. – *Contrainte juridique*

*Deuxièmement*, les mesures doivent avoir une valeur contraignante afin de faire globalement face aux aspects qu'implique l'octroi d'aides d'État dans le cadre de la conjoncture économique actuelle. En cela, les nouvelles mesures devront faire l'objet d'un règlement communautaire qui devra être adopté sur la base conjointe de l'article 308 CE et de l'article 89 CE. Dans la conjoncture actuelle, on ne peut traiter des aides d'État par des textes de *soft law*, comme c'est la pratique actuelle de la Commission. Les communications publiées par la Commission ont pour objet de faire connaître des positions qui l'engagent et de fournir des orientations aux États membres. Mais elles ne peuvent ni réguler des problèmes graves ni poser des contraintes juridiques à l'action des États

membres (633). Sinon, la Commission acquerrait la compétence d'introduire une législation *de facto*, rompant l'équilibre institutionnel (634).

Le rôle de la Commission dans le système communautaire des aides d'État, bien que capital, doit rester concentré sur leur surveillance, leur contrôle et, dans la conjoncture actuelle, leur coordination. La Commission n'a pas de compétence législative. Elle a compétence pour juger si les aides sont compatibles avec le droit communautaire et si une exception au principe de l'interdiction de l'octroi d'aides d'État est permise (635). Elle dispose d'une large marge d'appréciation (636), dont l'exercice entraîne des évaluations de caractère économique et social qui doivent avoir lieu dans un cadre communautaire (637). Mais elle ne peut légiférer par voie de communications. Les États membres n'ont jamais reconnu une compétence si large à la Commission, qu'elle puisse légiférer par des instruments de *soft law*.

Dans le contexte de la crise économique actuelle, la Commission a assumé, à mon avis, un rôle *ultra vires*. Vu le risque d'effondrement des systèmes économiques des États membres, des mesures d'urgence ont été prises, auxquelles la Commission a tenté sans succès de trouver un fondement juridique,

– *premièrement*, en raison de l'insuffisance du système communautaire lui-même et de sa structure initiale qui permet de faire face uniquement à des situations extraordinaires de portée ou de durée limitée;

---

(633) Sur l'importance et les effets juridiques des communications, voir M. MELCHIOR, «Les communications de la Commission : Contribution à l'étude des actes communautaires non prévus par les traités», in *Mélanges Fernand Dehousse*, Bruxelles, Labor, 1979, vol. II, pp. 243 et s., et A.M. TOUNEPICHE, «Les Communications : Instruments privilégiés de l'action administrative de la Commission européenne», *RMUE*, 2002, pp. 55 et s.

(634) Voir aussi à cet égard le recours introduit par l'Allemagne contre l'autorité d'une communication de la Commission dans le domaine des marchés publics, invoquant le manque de légitimité de la Commission, recours du 12 septembre 2006, *Allemagne c. Commission*, T-258/06, en cours devant le TPI.

(635) Voir à titre indicatif les arrêts CJCE, 22 mars 1977, *Steinike et Weinlig*, aff. 78/76, éd. sp. gr., p. 171, point 9; CJCE, 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et a. c. France*, aff. C-354/90, *Rec.*, p. I-5505, point 9; CJCE, 15 mars 1994, *Banco Exterior de España/Ayuntamiento de Valencia*, aff. C-387/92, *Rec.*, p. I-877, point 16. J.-P. KEPPELLE parle à cet égard de «principe de la compétence exclusive» de la Commission sur ce sujet, voir *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 155.

(636) Voir, entre autres, les arrêts CJCE, 21 mars 1990, *Belgique c. Commission*, aff. C-142/87, *Rec.*, p. I-959, point 56; CJCE, 11 juillet 1996, *SFEI*, aff. C-39/94, *Rec.*, p. I-3547, point 36.

(637) Voir, entre autres, les arrêts *Allemagne c. Commission*, aff. C-156/98, *op. cit.*, point 67; CJCE, 7 mars 2002, *Italie c. Commission*, aff. C-310/99, *Rec.*, p. I-2289, point 45.

– *deuxièmement*, parce que la Commission elle-même a été surprise et s'est dépensée en publication d'actes de *soft law* pour faire face à des situations complexes qui exigent des plans d'action à instaurer par le législateur communautaire lui-même et non par l'exécutif. Cependant, même l'instrument des textes juridiquement non contraignants qu'elle a utilisé pour combattre la crise est erroné et, à mon avis, insuffisant.

Je prévois que la Commission et la méthode communautaire vont se trouver confrontées à un défi encore plus grand : la *procédure de contrôle des aides d'État octroyées*. Même si la prise de mesures pour empêcher l'effondrement des marchés financiers était nécessaire, l'image des distorsions collatérales qui seront occasionnées par l'octroi de ces aides est encore peu visible. C'est évident si l'on songe que l'une des mesures d'aide d'État qui a déjà été acceptée comme moyen de faire face à la crise économique est l'adoption d'un plan de recapitalisation qui servira à soutenir les institutions financières fondamentalement saines mais susceptibles de se retrouver dans une situation périlleuse en raison des conditions extrêmes créées par la crise. Selon la Commission, ces aides doivent avoir, entre autres, un caractère temporaire. Mais la récupération de ces apports de capitaux ne s'annonce pas aisée, et il est possible qu'ils faussent la concurrence à un stade ultérieur (638). Les autres mesures également, sous forme de prêts, de capital en actions, de garanties et de subvention du partage des risques ont nécessairement un caractère plus durable, qui fait que l'on s'interroge sur les modalités du contrôle des retombées des aides et des conditions dans lesquelles le retour à la situation antérieure et la mise en œuvre des principes d'égalité de traitement et de proportionnalité seront possibles. Comment ces mesures seront-elles compatibles, notamment, avec le caractère temporaire des aides d'urgence ?

### C. – *Utilisation de la méthode communautaire*

*Troisièmement*, les mesures qui seront requises pour faire face de manière substantielle et durable à la crise devront, outre posséder un fondement juridique clair et sûr, avoir été prises dans le cadre

---

(638) La Commission a d'ailleurs publié une communication intitulée «Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle : limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence», voir *JO*, n° C 10 du 15 janvier 2009, p. 2.

de consultations avec les autres institutions communautaires, et non pas sans elles. Par conséquent, le Conseil et le Parlement européen devront mener une activité législative concertée, sur proposition de la Commission. Plus précisément, il devrait être prévu une participation plus active de la BCE, qui doit être directement impliquée dans la recherche des mesures appropriées pour faire face à la crise, et non cantonnée à un simple rôle consultatif. Ce dernier rôle repose actuellement sur l'article 105, paragraphe 4, CE, qui prévoit la possibilité qu'elle soumette des avis aux institutions communautaires concernant un acte communautaire relevant de sa compétence, et sur la décision 98/415/CE du Conseil relative à la consultation de la BCE par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation (639). Bien que le tournant vers la gestion du risque financier ne soit pas prévu dans le mandat de la BCE, il lui a été imposé par la conjoncture économique. Par conséquent, il devrait exister, à mon avis, une réglementation expresse sur le rôle actif de BCE.

On pourrait objecter que *l'utilisation de la méthode communautaire est longue et ne sied pas au caractère urgent des mesures* qui doivent être prises pour faire face à la crise. Je réponds à cette objection en disant qu'on pourrait prévoir une procédure de déclenchement rapide de l'appareil législatif communautaire (*fast track legislative procedure*) en vue de l'émission de textes juridiquement contraignants avec la participation du Conseil, du Parlement européen et de la Commission (640) et avec un rôle actif direct pour la BCE. Même si, à la lumière de la conjoncture économique actuelle, une cellule de crise financière a été créée au sein de la direction générale de la concurrence, il s'agit d'un système d'alerte, d'échange d'informations et d'évaluation dans le cadre des structures administratives existantes, qui n'est pas un mécanisme législatif (641).

---

(639) Voir précisément l'article 2, paragraphe 1, de la décision (JO, n° L 189 du 3 juillet 1998, p. 42). En fait, la BCE a donné son avis sur des questions soumises par pratiquement l'ensemble des États membres concernant les mesures proposées pour faire face à la crise (elles concernaient essentiellement une garantie étatique des obligations des établissements de crédit et des plans de recapitalisation) : voir à titre indicatif les avis CON/2008/50/17.10.2008, CON/2008/61/28.10.2008, CON/2008/74/21.11.2008 pour la Belgique, CON/2008/56/21.10.2008 pour la France, CON/2008/57/21.10.2008 pour l'Allemagne, CON/2008/58/23.10.2008, CON/2008/65/12.10.2008 pour l'Italie et CON/2008/51/17.10.2008, CON/2008/79/27.11.2008 pour la Grèce.

(640) Voir aussi à cet égard la recommandation adressée par le Conseil européen dans ses conclusions du 12 décembre 2008 (17271/08), point 11.

(641) Voir les conclusions du Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 (14368/08/16.10.2008), point 6.

Au-delà du règne des approches keynésiennes concernant le fonctionnement futur du marché, étant donné la «dérive» du système de l'économie libre, il reste que nous vivons le «moment Minsky», c'est-à-dire le moment défini par Hyman Minsky comme celui où éclatera une crise économique qui sera suivie d'une panique des marchés (642). Mais une crise économique systémique de cette sorte ne peut être envisagée au moyen de textes juridiquement non contraignants et d'initiatives assumées uniquement par le pouvoir exécutif communautaire. Sinon, le risque est que les États membres bouleversent complètement les procédures d'octroi d'aides, aillent fatalement vers la perte du contrôle communautaire de la situation et reviennent au protectionnisme, supprimant ainsi le marché intérieur, pierre angulaire de l'Europe. La Commission a entrevu ce risque, comme le laisse deviner la communication de janvier 2009, où elle utilise une formulation très diplomatique : la «tentation» d'action individuelle des États membres (643).

#### CONCLUSIONS

Robert Schuman avait dit que l'Europe ne se ferait pas en un jour ni sans obstacles. La crise économique systémique actuelle a confirmé la vérité de ses propos et mis en évidence un problème qui revêt trois aspects :

- *premièrement*, le régime communautaire actuellement en vigueur d'aides d'État octroyées dans des cas exceptionnels a atteint ses limites;
- *deuxièmement*, la Commission n'est pas, à elle seule, en mesure de faire face à la spécificité de cette conjoncture économique;
- *troisièmement*, la méthode qui consiste à combattre la crise au moyen de textes juridiquement non contraignants et sans légitimation de la part de l'ensemble des institutions communautaires est inappropriée car elle permet aux États membres d'adopter des méthodes de lutte contre les crises, en dehors du contrôle communautaire, entraînant finalement une application non uniforme du

---

(642) Voir H. P. MINSKY, *Stabilizing an Unstable Economy. A Twentieth Century Fund Report*, New Haven and London, Yale University Press, 1986, pp. 313-314, et spécialement sur le secteur bancaire, pp. 318-319.

(643) Voir le point 1.2 de la Communication de janvier 2009, *op. cit.*

droit communautaire et aboutissant à la perte du « bien commun » de l'Europe qu'est le marché intérieur.

Par conséquent, il est nécessaire de trouver une autre solution et, au fond, de créer un système spécifique de lutte contre les crises et situations d'urgence telle celle que nous traversons, au-delà des limites forcément étroites des dispositions du traité. Les mesures économiques qui seront prises pour faire face à la crise dépassent le cadre de la présente analyse. L'économie est un jeu, mais le réseau institutionnel qui encadre l'économie fournit des règles à ce jeu (644). Dans ce contexte, le système communautaire doit garantir que les crises seront combattues par des mesures juridiquement contraignantes, fonctionnant dans le cadre de la méthode communautaire.

---

(644) Voir M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France (1978-1979)*, Paris, Gallimard, Seuil, 2004, p. 178.



## DÉBATS

Un intervenant estime que l'évolution de la PESD est certaine. L'interopérabilité de la défense est essentielle pour la cohérence des instruments. L'intervenant critique l'angélisme à l'égard de la PESD, en s'appuyant sur l'exemple des relations entre la Commission, le Conseil et l'Agence européenne de défense. Comment vivez-vous en tant qu'institution la situation selon laquelle la Commission a publié un Livre vert sur le Marché commun de la défense et les réponses frileuses des Etats qui mettent en avant leurs intérêts? Alors que la réponse aurait dû être un instrument de cohérence, cette réponse a été fournie non pas par la Commission mais par l'Agence européenne de défense. Cette dernière a lancé au sein de son dispositif le marché européen de la défense selon une procédure strictement intergouvernementale et a fourni une réponse officielle au Livre vert de la Commission. La cohérence des instruments laisse place à une concurrence. Cette cohérence est une concurrence institutionnelle. Au quotidien, existe-il une rivalité fonctionnelle?

**Gilles Marhic** expose son expérience au service juridique depuis 2001. En 2001, il n'existait pas d'opérations de gestion de crises déployées, on bâtissait des concepts. Des rencontres informelles avec la Commission permettaient une approche commune, une compréhension commune d'éléments comme par exemple le concept d'opération, qui était en charge des questions logistiques pour une mission de gestion de crise. En 2001, il n'existait pas la même compréhension, les cultures et les horizons étaient différents. La PESD est très récente. Pour autant, la relation entre les services de la Commission et le secrétariat général du Conseil chargé de la préparation et du suivi et de la gestion de crise a fondamentalement changé. Sur l'essentiel, il existe un consensus entre le secrétaire général du Conseil et la Commission. La Géorgie est un exemple d'une réponse rapide requise au niveau politique, du déploiement sur place de personnes. Ceci n'a été possible qu'en raison de la volonté politique mais également grâce à l'entente entre les services de la Commission et le secrétariat général de Conseil. Les tensions

doivent être relativisées. Actuellement, il existe un Paquet défense avec deux projets, un projet sur le transfert et un projet sur les marchés publics. Il n'y a pas de tensions visibles au sujet de l'Agence européenne de défense.

**Erwan Lannon** considère que les développements en matière de PESD ont amené un changement identitaire. L'impact est très largement sous-estimé. Le Parlement européen tente de s'investir dans les matières PESD et PESC. Il existe un pragmatisme. Sur le terrain, il existe une correspondance entre le Conseil et la Commission qui se met en place progressivement. Il ne faut pas exagérer les tensions.

Un intervenant s'interroge sur le lien entre les résolutions du Conseil de sécurité et les interventions de l'Union européenne.

Selon **Gilles Marhic**, les actions communes publiées au *JO* donnent les éléments juridiques essentiels pour l'établissement par le Conseil d'une telle opération. Il existe des mentions dans les préambules des actions communes des résolutions du Conseil de sécurité. Ces résolutions sont parfois des éléments de contexte.

Sur les résolutions du Conseil de sécurité, **Erwan Lannon** considère que la tendance est au renforcement des relations entre les Nations Unies et l'Union européenne.

**Eleftheria Neframi** relève que le pragmatisme nuit parfois à la cohérence. Selon la Cour, lorsqu'il y a une double dimension, PESC et coopération au développement, si les Etats ne trouvent pas une action dans le cadre de la coopération au développement qui relève de la méthode communautaire, ils ne peuvent agir sur la base de la PESC. On ne peut utiliser la PESC lorsqu'il y a la coopération au développement. Au lieu d'avoir une action PESC, il y aura alors une action séparée des Etats.

**Catherine Flaesch-Mougïn** relève que la Cour n'a pas voulu trancher.

## CONCLUSIONS

PAR

GEORGES VANDERSANDEN

PROFESSEUR ÉMÉRITE

DE LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

La relation quasi congénitale et continue que l'Europe entretient avec les crises, quelle que soit par ailleurs leur nature, autorise-t-elle une quelconque conclusion ?

En effet, si conclusion il doit y avoir, elle ne saurait être autre qu'une photographie de l'instant ou alors, et avec la prudence qui s'impose, une interrogation sur notre devenir et sur les moyens à mettre en œuvre pour éviter un emballement des menaces qui pèsent aujourd'hui sur notre monde et pas seulement sur l'Europe.

Les exposés qui nous ont été présentés par les différents orateurs, tout au long de ce colloque, étaient tous extrêmement riches et denses. Ils ont montré que, dans chacun des domaines considérés, une prise de conscience est née et a engendré des mesures de défense. Celles-ci sont loin d'être homogènes. Bien au contraire, elles se caractérisent par leur grande variabilité, tant dans leur contenu que dans leurs effets, en fonction de la spécificité de la menace qui avait été identifiée.

Qu'il s'agisse des violations des principes fondamentaux de l'Union européenne par un Etat membre, de la nécessité urgente de protéger la santé et d'informer correctement le consommateur, de la prévention des catastrophes écologiques et de la réparation adéquate des victimes, de la recherche d'une évacuation des sempiternels conflits institutionnels, du besoin ressenti par certains d'impliquer davantage les peuples européens dans la définition et la mise en œuvre d'une intégration mieux partagée et socialement plus équitable, de la nécessité de doter l'Europe de moyens efficaces pour conjurer la crise financière, du besoin impérieux d'assurer la sécurité d'approvisionnement en énergie, dans chacune de ces con-

figurations, les réponses fournies – ou proposées –, sont parcellaires en ce sens qu'elles visent à juguler la détérioration d'une situation en fonction de la spécificité de celle-ci et ce, au moyen d'instruments fort variables avec des conséquences diverses sur leur efficacité.

De sorte qu'il n'existe pas une réponse à une crise, mais autant de réponses – ou plus exactement de tentatives de réponses – qu'il y a de crises.

La crise est donc multiforme sous plusieurs aspects : dans sa matérialité, dans ses effets, dans la façon de la combattre. Son appréhension est difficile même s'il existe une prise de conscience réelle des dangers qu'elle est capable de provoquer.

La question est de savoir si l'Europe, dans l'état actuel de son développement, constitue un cadre efficace pour protéger les citoyens contre les multiples facettes des crises et si elle dispose des instruments les plus appropriés pour répondre de façon rapide et efficace aux conséquences néfastes, voire catastrophiques, que les crises sont susceptibles d'engendrer.

Au vu des rapports présentés et des débats, il apparaît de façon indéniable que, dans chacun des domaines envisagés, l'Europe a réagi. Mais il est tout aussi juste d'affirmer qu'elle ne l'a fait qu'avec des moyens insuffisants, voire inadaptés, et souvent en retard sur l'événement, de sorte que l'incendie, loin d'avoir été éteint, s'est au contraire souvent propagé. Pensons à la crise de la «vache folle».

Il y a même eu parfois absence de réaction alors que la vie de personnes était gravement menacée : c'est le cas dans l'affaire dite «*de Tchernobyl*».

Dans d'autres cas également, des instruments de défense et de protection ont été progressivement mis en place mais après que les dégâts s'étaient déjà produits : c'est notamment le cas des catastrophes écologiques.

Bref, il faut malheureusement constater que les exigences indispensables à la lutte contre les crises, et qui sont la prévention, la transparence (qui entraîne également le droit à la vérité), la rapidité et l'efficacité, n'ont pas été rencontrées ou ne l'ont été que partiellement.

On ne peut pour autant faire un procès d'intention aux autorités européennes. Les intentions sont bonnes mais c'est la mécanique qui n'est pas adaptée ou même qui fait défaut.

L'Europe n'a pas été pensée dans un climat de crise ni pour affronter des crises. Bien au contraire, au lendemain de la guerre, elle a ouvert aux peuples une période de prospérité sans précédent.

Mais c'était sans compter sur le balancier de l'histoire qui, une fois de plus, a « remis les pendules à l'heure ».

Il est alors vite apparu que, face aux crises naissantes, la machine communautaire, architecture complexe, lourde, lente et fragile, aux contours variables et en constante mutation, ne permettait pas de prendre avec la rapidité requise les mesures adéquates, qu'elles soient préventives ou de protection, voire d'indemnisation des dommages subis. Et ce n'est pas le désordre institutionnel, pas plus que la marche hésitante, plusieurs fois arrêtée, vers des traités nouveaux parfois ratifiés, parfois rejetés, et sans cesse à venir, qui facilitent la tâche et qui sont un gage de confiance et de stabilité.

Une exception peut-être à cette constatation de carence ou d'impuissance : le système juridictionnel, qu'il soit national, communautaire ou même international, et qui a développé une jurisprudence souvent remarquable et courageuse basée sur des principes comme ceux de prévention, de précaution et de proportionnalité et sur la reconnaissance de la responsabilité d'entreprises ou d'organes publics ainsi que sur leur obligation de réparer les préjudices encourus.

Ceci n'empêche pas, hélas, de constater que le bilan est négatif ou pour le moins peu encourageant.

Alors, que faire ? Le danger est en effet à nos portes, sinon même déjà bien réel : la crise financière (qui est aussi celle des banques et des assurances), ses conséquences économiques (chômage, faillites, licenciements, récession, risque d'inflation...), les catastrophes écologiques, les accidents climatiques, les menaces énergétiques et en approvisionnement (et en sécurité) de produits alimentaires...

L'erreur serait de céder à la peur et d'agir de façon désordonnée et isolée. Les crises, quelles qu'elles soient, ont une dimension (tant dans leurs causes que dans leurs effets) qui dépassent de loin les frontières des Etats, même des plus grands. Elles nécessitent donc d'être pensées et combattues au niveau de la planète entière. Mais,

nous le savons bien, si cette solution est idéale, elle est aussi irréaliste.

Pour sa part, l'Europe a développé une culture de régionalisme international basé à la fois sur la solidarité des gouvernements et des peuples qui la composent et sur une politique d'ouverture vers le monde extérieur.

La pire des solutions serait le repli de l'Europe, tant sur elle-même par un retour vers les Etats que par rapport au dialogue international. Se replier, c'est s'affaiblir.

Ce qu'il faut, en réalité, c'est renforcer l'Europe pour rétablir la crédibilité et la confiance. L'Europe doit rester notre chantier mais sans doute celui-ci doit-il être considérablement repensé et réformé par rapport aux exigences particulières liées à la lutte contre les crises.

Si, dans un premier temps, il conviendra d'admettre, à défaut de mécanismes communautaires ou en raison de leur insuffisance, que les Etats prennent les dispositions exceptionnelles, nécessaires, urgentes et proportionnées pour parer au plus pressé, l'Europe devrait être en mesure de prendre aussi rapidement que possible le relais pour exercer les compétences qui lui reviennent naturellement dans la lutte contre les crises.

Pourquoi, ayons cette audace, ne pas envisager la création d'un «droit des crises» qui permettrait à l'Union de disposer d'un cadre juridique spécifique strictement limité à son objet et dont la finalité serait de préserver la viabilité et l'avenir de la construction européenne?

Ce droit devrait être fondé sur des principes directeurs que sont notamment la prévention, la précaution, la transparence, la communication, la réplique proportionnelle, la rapidité indispensable à l'efficacité...

Il devrait aussi être d'utilisation exceptionnelle car engendrant des mesures (qui pourraient être qualifiées de «sauvegarde») dérogeant au droit commun, en particulier dans le domaine de la concurrence et des aides d'Etat. Les lois du marché devraient pouvoir être momentanément et pour de justes motifs écartées. Elles ne retrouveraient vigueur qu'une fois la menace écartée ou ses effets maîtrisés.

Un Observatoire européen des crises (quelle que soit par ailleurs sa dénomination) pourrait être créé et doté de pouvoirs en relation

avec l'importance de sa mission. Nous entendons par là des pouvoirs qui pourraient être qualifiés de «supranationaux», qui s'imposeraient aux Etats qui auraient consenti cette allégeance dans leur intérêt commun. Pourquoi ne pas profiter de cette «occasion» pour ressusciter ce concept ?

L'avenir même de l'homme est, en effet, en jeu. Une nouvelle «Haute Autorité» munie de tels pouvoirs serait à la hauteur de l'enjeu en cause. En tout cas, si l'on ne veut pas aller aussi loin, le renforcement d'un certain centralisme décisionnel serait souhaitable.

Bref, plutôt que de chercher, de-ci de-là, dans les traités ou dans les réglementations, l'une ou l'autre base juridique que l'on tordrait vainement dans tous les sens pour lui faire dire ce qu'elle n'a pas pour objet de dire, ne serait-il pas préférable de se doter d'un corpus de droit adapté spécifiquement à l'encadrement et à l'éradication des crises ? On ne saurait, en l'occurrence, faire du neuf avec de l'ancien. Le moment est venu pour donner libre cours à une créativité justifiée par l'urgence et la dimension de l'enjeu.

S'agissant des crises «politiques» internationales, domaine que nous n'avons pas encore abordé, nous pouvons être brefs : c'est la cacophonie et l'impuissance. Si des actions ont été entreprises, elles sont chaotiques et ne relèvent d'aucune politique de défense – et étrangère – véritable et cohérente. Certes, il y a eu un réveil suscité par l'émergence du terrorisme mais il s'est inscrit dans un cadre international plus vaste et sans doute l'aspect «réactionnel» a été surévalué au point de renforcer jusqu'à l'excès des mesures de contrôle et de surveillance.

L'Europe n'a pas une vocation militaire. Doit-elle faire plus ou moins ? Vaste débat qui dépasse le cadre de conclusions. Il semble qu'elle ait choisi une voie médiane, hésitante, prête à s'engager dans des actions de maintien de la paix mais sans intervenir sur le terrain pour la garantir ou la rétablir, respectueuse de ses engagements au sein de l'OTAN mais sans «trop en faire», luttant contre le terrorisme mais contribuant en cela au renforcement de la dépendance de l'individu vis-à-vis du pouvoir en misant sur le sentiment de peur. Ce qui pourrait être considéré comme une certaine «spécificité» de l'Europe sur ce plan masque en réalité une incapacité de définir effectivement la mise en place d'une politique de

défense crédible dont on imagine mal qu'elle puisse exister hors de la compétence souveraine des Etats.

On en conviendra : si l'on veut progresser, cela ne se fera pas à Vingt-Sept.

Un groupe d'Etats soucieux d'aller de l'avant pourrait se constituer autour des Etats participant à la zone euro (à laquelle pourrait se joindre le Royaume-Uni dont la réaction face à la crise financière a été exemplaire sous l'impulsion de son Premier Ministre, Gordon Brown) ou sur la base juridique des coopérations renforcées (le traité de Lisbonne les reprend à son compte dans les articles 20 et 326 à 334). Cette procédure, curieusement laissée inemployée à ce jour, devrait être revue dans le sens de l'assouplissement et d'une meilleure « faisabilité ». Sans refaire l'Europe, il est impérieux qu'elle se donne un nouveau souffle. De nouvelles synergies doivent être inventées et initiées.

Par ailleurs, il ne faut pas, pensons-nous, négliger la valeur des symboles qui sont pour tout individu un signe de rattachement à une conviction, voire à un idéal, dont on espère la réalisation.

A ce propos, le traité de Lisbonne, qui s'écarte sensiblement du « tout à l'économie » en se fondant sur des objectifs et des valeurs communes davantage centrés sur le respect des principes démocratiques et sur une économie sociale de marché, permet l'élection du Président du Conseil européen pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois (article 15, par. 5). Son rôle est très important et couvre notamment *« la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité »* (article 15, par. 6). En devenant ainsi le représentant de l'Union européenne vis-à-vis du monde extérieur, le Président du Conseil, à condition d'avoir une stature à la hauteur de sa fonction (ou d'être bien entouré et conseillé), pourrait être le symbole d'une Union européenne forte s'exprimant d'une seule voix et porteuse d'un message de paix, ce qui doit en définitive rester notre préoccupation suprême.

Il ne faut pas se le cacher : l'Europe, par son caractère toujours en recherche d'équilibre, la complexité et la lourdeur de son fonctionnement, le désengagement – voire le détachement – de l'opinion publique lassée de réglementations et de décisions souvent mal perçues et exagérément complexes – sans parler des procédures répé-



tées de révision des traités et sur lesquelles même les spécialistes ne s'entendent pas – risque d'être moins bien préparée pour affronter les crises que ne le sont des États puissants, disposant d'un pouvoir de décision plus centralisé, comme les États-Unis ou la Russie, et les États dits « émergents » et qui sont désireux de supplanter la prééminence économique de l'Europe.

Aussi, pour reprendre une formule bien connue, il n'est pas trop tard mais il est temps. Il est même grand temps.

Vous comprendrez que je ne suis pas très optimiste. Sans excès d'ironie, je dirais que tout reste à faire. Il faudrait simplifier, rendre l'œuvre européenne compréhensible et perceptible pour tout un chacun. Il faudrait mettre l'accent sur des résultats concrets liés à la réalisation de projets prioritaires tendant à la préservation et à l'amélioration de notre avenir qui doit être repensé en termes non exclusivement de performance et de résultats économiques. Ce qui importe, c'est de rétablir la confiance, de privilégier en toute circonstance la solidarité et faire taire nos égoïsmes, notre cupidité et notre arrogance. Il y a un effort urgent d'éducation à faire en ce sens.

Nous avons suggéré des pistes. Il y en a sûrement d'autres et sans doute de meilleures. Le plus important est de faire avancer les choses et de le faire de la manière la plus efficace possible. La confiance ne sera rétablie que s'il y a des résultats concrets.

En définitive, le meilleur moyen d'éviter les crises, c'est de progresser en rendant sa dignité à l'individu.

L'humanité est indubitablement à un tournant de son histoire. Pour certains, son avenir est même déjà sérieusement compromis. Notre passé montre, toutefois, que, confronté à de graves menaces, l'homme trouve en lui et en ses semblables des capacités insoupçonnées d'éveil et d'action, presque instinctives, pour assurer sa survie au prix d'une métamorphose douloureuse mais salvatrice.

Bref, que la vie continue et si possible en mieux. Pour cela, restons adossés à l'Europe qui jusqu'à ce jour nous a préservés de la guerre et a contribué à l'amélioration indéniable de notre niveau de vie. Mais, pour l'avenir, espérons en une autre Europe qui saura nous redonner confiance et qui, pour cela, aura le courage et la lucidité suffisants pour répondre aux défis, de toute nature, qui hypothèquent notre avenir et celui des générations futures.

## INDEX ALPHABÉTIQUE

### A

Accidents sanitaires : 46  
Accords interinstitutionnels : 131, 134  
Actions communes : 231  
Agence européenne de défense : 204, 256, 287, 317, 318  
Agence européenne de la sécurité maritime : 16  
Agence européenne de l'environnement : 72  
Agence européenne des droits fondamentaux : 16  
Agence européenne pour la sécurité des aliments : 14  
Agence Frontex : 16, 243  
Agences des Nations unies : 187  
Aides d'Etat : 61  
Apartheid : 178  
Association CEE-Turquie : 178, 184  
Autorité européenne de sécurité des aliments : 47

### B

Balance des paiements : 9  
Banque mondiale : 63  
Bonne gestion des affaires publiques : 190

### C

Calamités naturelles : 300  
Capacité civile de planification et de conduite : 278  
Catastrophe : 69  
Catastrophe de Tchernobyl : 83  
Catastrophe écologique globale : 80  
Cellule de crise : 56, 314  
Centre de situation conjoint de l'Union : 204  
Centre satellitaire : 204

- Charte des droits fondamentaux : 145
- Clause démocratique : 189
- Codification du droit européen : 84
- Comité militaire : 203, 279
- Comité pour les aspects civils de la gestion des crises : 203
- Comitologie : 15, 135
- Commission Santer : 125
- Concept constitutionnel : 150
- Conseil de sécurité des Nations Unies : 105
- Conseil ECOFIN : 297
- Conseil européen d'Helsinki : 280
- Conseil européen de Copenhague : 26
- Conseil européen de Madrid : 26
- Conseil européen de Nice : 54, 221
- Conseil européen d'Helsinki : 181, 204, 221, 287
- Contaminations radiologiques : 75
- Convention européenne des droits de l'homme : 27, 34
- Convergence des taux d'intérêt : 118
- Coopération financière : 207
- Coopération loyale : 21, 52, 131
- Coopération policière et judiciaire en matière pénale : 233
- COPS : 203, 221, 278
- COREPER : 203, 221, 222
- Cour de justice de l'Union européenne : 42
- Crise autrichienne : 16, 28, 29, 36, 105
- Crise de la vache folle : 46, 49, 53, 320
- Crise de la chaise vide : 1, 128
- Crise de la chaise vide : 17, 22, 46
- Crise écologique : 69, 74
- Crise financière : 2, 161, 296, 303, 305, 314, 319, 321, 324
- Crise géorgienne : 184, 214
- Crise institutionnelle : 17, 47, 68, 130
- Crise paroxystique : 140
- Crise politique : 144, 149, 161, 163
- Crise structurelle : 5, 14
- Crises économiques : 116, 305, 311
- Crises institutionnelles : 124
- Crises sanitaires : 15, 45, 46, 47, 57, 136
- Croissance de l'Union : 115
- Croix rouge : 187

**D**

Décision de suspension des droits : 40  
Denrées alimentaires : 15, 54, 55, 56, 64  
Dépréciation du dollar : 114  
Déséquilibre budgétaire : 116  
Dialogue politique : 184, 185, 189, 190, 282  
Difficultés budgétaires : 14  
Dignité humaine : 8, 25, 33  
Dommages écologiques : 77, 79  
Droit alimentaire : 57  
Droit de l'environnement : 74  
Droit de retrait unilatéral : 18, 19  
Droit nucléaire : 79

**E**

Economie sociale de marché : 324  
Emploi : 9, 286  
Energie : 9  
Environnement : 9  
ERIKA I : 78  
ERIKA II : 78  
ERIKA III : 78  
Etat de droit : 8, 21, 186, 190, 192, 200, 256, 276, 277, 281, 288  
État-major de l'Union européenne : 222, 223  
Etats candidats : 26, 27, 29, 191  
Eurojust : 242, 258  
Europol : 233  
Événement extraordinaire : 300  
Excédent budgétaire : 68  
Expertise scientifique : 82

**F**

Fonds alternatifs : 117  
Fonds d'indemnisation : 75, 77, 78

**G**

Garantie constitutionnelle : 133  
Gestion de crises : 170, 171  
Guerre du Kippour : 13, 178

**H**

Haut représentant pour la PESC : 16, 203

**I**

Institut d'études de sécurité : 204  
Instrument européen pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde : 194  
Instruments conjoncturels : 195  
Instruments conventionnels globaux : 191  
Instruments de gestion des crises : 172  
Instruments géographiques d'assistance financière : 192  
Instruments structurels : 195  
Interdiction des aides d'État : 298, 302, 311

**J**

Juridictionnalisation : 42  
Justice et Affaires Intérieures : 233

**L**

Liberté : 8  
Libre circulation des capitaux : 9  
Lignes directrices : 61  
Logique intégrationniste : 129  
Lutte contre le financement du terrorisme : 248

**M**

Majorité qualifiée : 40, 128  
Mandat d'arrêt européen : 247

Marché des carburants d'origine agricole : 64  
 Marché intérieur : 20  
 Marées noires : 69, 75, 76, 77, 81  
 Mécanisme ATHENA : 206, 207, 216  
 Mécanisme d'alerte rapide : 54  
 Mécanisme de gestion des crises : 54, 57  
 Mécanisme de gestion des situations d'urgence : 54, 55  
 Mécanisme de protection civile : 187, 202, 214  
 Mesures conservatoires : 50, 51, 52, 55  
 Mesures diplomatiques bilatérales : 30  
 Méthode communautaire : 199  
 Méthode ouverte de coordination : 139  
 Missions de Petersberg : 180, 286

N

Nature juridique de l'Union : 19  
 Nouvelles formes d'insécurité : 176

O

Objectifs du Millénaire pour le développement : 65  
 Obligations de communication : 52  
 ONG : 187, 188, 202  
 Organisation mondiale de la santé : 47, 53  
 OTAN : 289

P

Persistance de la violation : 34, 38  
 Perspectives financières : 205  
 Politique de croissance : 117  
 Politique Etrangère et de Sécurité Commune : 219  
 Politique Européenne de Sécurité et de Défense : 219  
 Présidence française : 2, 61, 62, 214, 289  
 Prêts hypothécaires immobiliers : 117  
 Prévention des risques catastrophes : 83  
 Principe d'équilibre institutionnel : 17, 131  
 Principe de précaution : 10, 11, 15, 54, 57, 71, 73, 75, 81, 83, 84

Principe de proportionnalité : 52, 53, 303  
Principe d'égalité de traitement : 303  
Principe général du droit : 11  
Principes démocratiques : 21, 184, 190, 324  
Processus de ratification : 147, 150, 151  
Processus décisionnels : 201  
Production de biocarburants : 64  
Progrès scientifiques : 73  
Protection des consommateurs : 9  
Protocole de Kyoto : 81  
Protocole sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité : 153

R

Réchauffement climatique : 57, 64, 81  
Reconnaissance mutuelle : 150  
Régime de la recapitalisation : 304  
Réserve internationale : 115  
Respect des droits de l'homme : 8, 25, 26, 33, 133, 184, 189, 232  
Responsabilité civile : 78  
Retrait : 18  
Révision des traités : 1, 138, 145, 158, 209, 325  
Risque catastrophique global : 71  
Risque clair : 38  
Risque irréversible : 81  
Risque potentiel : 81  
Risques alimentaires : 45  
Risques technologiques : 75

S

Salubrité des aliments : 47  
Sanctions commerciales : 178  
Santé : 9  
Secteur agricole : 61  
Secteur bancaire : 295  
Sécurité alimentaire : 58  
Sécurité coopérative : 177  
Sécurité maritime : 78

Situation créditrice extérieure : 116  
Situation de crise : 2, 56, 170, 172, 182, 183, 184, 185, 222, 227, 279, 298, 306  
Souverainetés étatiques : 1  
Spéculation financière : 65  
Stratégie européenne de sécurité : 237  
Stratégies communes : 232  
Système communautaire de préférences généralisées : 194  
Système d'information Schengen : 262  
Système Information Schengen II : 246  
Système institutionnel : 122, 139  
Systèmes de prévention et de gestion des crises : 14

**T**

Technique de la traçabilité : 54  
Terrorisme : 219  
Théorie de la surréaction : 113  
Titrisation : 117, 118, 119  
Traité constitutionnel : 4, 8, 18, 20, 107, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 284  
Traité d'Amsterdam : 1, 8, 16, 21, 25, 26, 28, 29, 139, 170, 206, 208, 215  
Traité de Lisbonne : 2, 8  
Traité de Maastricht : 10  
Traité de Nice : 20, 28, 29, 32, 36, 39, 42, 145, 148  
Traité Euratom : 12, 79  
Traité instituant la Communauté européenne : 25

**U**

Union économique et monétaire : 9

**V**

Violation grave et persistante : 28, 31, 34, 35, 40, 42



## INDEX DES NOMS

### A

Adam (V.) : 14, 46  
Aglietta (M.) : 117  
Alemanno (A.) : 47  
Amato (G.) : 158  
Amentbrink (F.) : 9  
Angel (B.) : 114  
Arnesen (F.) : 99  
Artus (P.) : 115  
Attali (J.) : 295  
Aubry-Caillaud (F.) : 54, 55  
Auvret-Finck (J.) : 8, 203, 206  
Azoulai (L.) : 5, 17, 46

### B

Bardonet (D.) : 174  
Bartolini (S.) : 161  
Baud (T.) : 203, 204  
Bauer (M.) : 125, 133  
Berrod (F.) : 46  
Besson (D.) : 46  
Beulay (M.) : 254  
Bianchi (D.) : 59  
Biava (A.) : 204, 211  
Blanquet (M.) : 55, 58, 136, 137  
Blumann (C.) : 13, 18, 46, 58, 59, 60, 135  
Böge (R.) : 68  
Bosse-Platière (I.) : 209  
Bourlanges (J.-L.) : 198  
Bourrinet (J.) : 46, 58, 132  
Braud (P.-A.) : 227  
Bribosia (H.) : 158  
Bribosia (M.) : 29

Bricq (N.) : 46, 48, 57

Burgorgue-Larsen (L.) : 8, 38, 129

C

Cameron (P.D.) : 100

Candela Soriano (M.) : 184

Charpentier (J.) : 180

Colard (D.) : 174

Comte (F.) : 136

Constantinesco (V.) : 18, 31, 32, 131, 140

Costa (O.) : 4, 5, 160

Couzinet (J.-F.) : 12, 136

Cragg (A.) : 174

Crisuolo (A.) : 298

Cypel (S.) : 240

D

De Bruycker (Ph.) : 8

De Grove-Valdeyron (N.) : 7, 10, 46, 55, 58

De la Rosa (S.) : 139

De la Serre (F.) : 129

De Quadros (F.) : 30

De Vasconcelos (Á.) : 227

De Wilde d'Estmael (T.) : 30, 175, 177

De Witte (B.) : 158, 159

Debargé (O.) : 136

Dehousse (F.) : 129

Dehousse (R.) : 125, 156, 158

Delcourt (C.) : 131

Desanti (J.-T.) : 121

Dony (M.) : 9, 300

Drouet (M.) : 191

Dubouis (L.) : 18, 59, 60, 135, 138, 140

Dufour (J.-L.) : 170

F

Faujas (A.) : 64

Ferrandon (B.) : 140  
Flaesch-Mougin (C.) : 16, 177  
Foucault (M.) : 316  
Frisch (D.) : 209

**G**

Garber (P.) : 295  
Gauchet (M.) : 146  
Gautier (Y.) : 7, 18, 32, 46, 50  
Geelhoed (A.) : 9  
Georgopoulos (T.) : 136  
Ghebali (V.-Y.) : 174  
Gourlay (C.) : 212  
Govaere (I.) : 184  
Graefe zu Baringdorf (F.-W.) : 60  
Graf Vitzthum (N.) : 254  
Grevi (G.) : 227  
Gribinski (J.-F.) : 180  
Grimm (D.) : 147  
Guilhaudis (J.-F.) : 174  
Guillard (C.) : 19

**H**

Hammer (U.) : 99  
Hamonie (A.) : 213  
Helly (D.) : 227  
Hervouët (F.) : 180  
Hesselink (M.W.) : 160  
Hoffmann (S.) : 175  
Hoisveen (P.H.) : 99

**I**

Idot (L.) : 50, 308

**J**

Jacqué (J.-P.) : 131, 151

Jeanclos (Y.) : 174

Jones (C.W.) : 100

**K**

Kaasen (K.) : 99

Kassim (H.) : 125

Keohane (D.) : 227

Keppenne (J.-P.) : 312

Kindleberger (C.P.) : 295

Kingston (S.) : 9

Kinkel (K.) : 180

Klimmis (E.) : 202

Kremer-Marietti (A.) : 122

Krugman (P.) : 304

**L**

Labayle (H.) : 132, 133

Lagrou (P.) : 5

Le Morzellec (J.) : 170

Lejeune (M.) : 8

Lesdos-Cauhapé (C.) : 46

Levade (A.) : 8, 18, 38, 129

Louis (J.-V.) : 5, 7, 18, 143

Loyat (J.) : 46

Lycourgos (C.) : 178

**M**

Magnette (P.) : 4, 5, 143, 157, 160

Mahieu (S.) : 45

Mahiou (A.) : 47

Marciali (S.) : 19

Martinelli (M.) : 202

Martucci (F.) : 7

Mehdi (R.) : 17, 18, 22, 133

Meisse (E.) : 51, 53

Melchior (M.) : 184, 312

Michel (V.) : 18, 32

Minsky (H.P.) : 315  
 Mitchell (G.) : 68  
 Monjal (P.-Y.) : 28, 29  
 Moravcsik (A.) : 148  
 Muller-Wille (B.) : 226

N

Nowak (A.) : 212  
 Nygaard (D.) : 99

O

Obstfeld (M.) : 304  
 Oliver (P.) : 7, 9

P

Pascallon (P.) : 180  
 Perrineau (P.) : 148  
 Pescatore (P.) : 4, 130, 156  
 Petit (Y.) : 15, 46, 47, 51, 59, 60, 63, 65  
 Petite (M.) : 126  
 Petiteville (F.) : 177  
 Pfister (S.) : 203, 204  
 Philip (C.) : 170  
 Picod (F.) : 8, 9, 18, 38, 127, 129  
 Pingel (I.) : 7, 8, 9, 31  
 Poiares Maduro (M.) : 160  
 Polanyi (K.) : 295

R

Rabaey (O.) : 136  
 Rapoport (C.) : 16, 191  
 Redgwell (C.) : 87, 99  
 Reuter (P.) : 87  
 Richet (X.) : 191  
 Rideau (J.) : 8, 16  
 Roggenkamp (M.M.) : 87, 99

Ronne (A.) : 87, 99  
Rosanvallon (P.) : 123, 132, 135, 137  
Rousseau (J.-J.) : 123  
Rozenberg (O.) : 5

S

Saddier (M.) : 47, 59, 62  
Schmitter (C.) : 48  
Schneider (C.) : 177, 196  
Simon (D.) : 124  
Simon (Y.) : 47, 59, 62  
Snyder (F.) : 58  
Stevens (A.) : 125  
Stevens (H.) : 125  
Stewart (E.J.) : 204

T

Tounepiche (A.-M.) : 312

V

Vahlas (A.) : 18, 32  
Van Bossuyt (A.) : 184  
Verhoeven (J.) : 38, 42, 43  
Viale (B.) : 47, 49

W

Walde (T.) : 99  
Wayembergh (A.) : 4, 5  
Weiler (J.H.H.) : 147  
Weitzel (L.) : 8, 9

Z

Zaborowski (M.) : 227  
Ziller (J.) : 154, 157

## INDEX DE JURISPRUDENCE

### COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

- Agrarproduktion Staebelow* (CJCE, 12 janvier 2006, aff. C-504/04) : 53  
*Allemagne c. Commission* (CJCE, 19 septembre 2000, aff. C-156/98) : 299  
*Allemagne c. Commission* (CJCE, 30 septembre 2003, aff. C-301/96) : 299  
*Atzeni et a.* (CJCE, 23 février 2006, aff. jtes C-346/03 et C-529/03) : 300  
*Banco Exterior de España/Ayuntamiento de Valencia* (CJCE, 15 mars 1994, aff. C-387/92) : 312  
*Belgique c. Commission* (CJCE, 10 juillet 1986, aff. 234/84) : 298  
*Belgique c. Commission* (CJCE, 10 juillet 1986, aff. 40/85) : 298  
*Belgique c. Commission* (CJCE, 21 mars 1990, aff. C-142/87) : 312  
*Bosman* (CJCE, 15 décembre 1995, aff. C-415/93) : 158  
*Campus Oil Limited* (CJCE, 10 juillet 1984, aff. 72/83) : 14  
*Commission c. Conseil* (CJCE, 13 juillet 2004, aff. C-27/04) : 132  
*Commission c. Conseil* (CJCE, 20 mai 2008, aff. C-91/05) : 201  
*Commission c. France* (CJCE, 13 décembre 2001, aff. C-1/00) : 15  
*Commission c. Grèce* (CJCE, 25 octobre 2001, aff. C-398/98) : 14  
*Commission c. Italie* (CJCE, 15 décembre 2005, aff. C-66/02) : 301  
*Commune de Mesquer c. Total France SA* (CJCE, 24 juin 2008, aff. C-188/07) : 78  
*Dokter e. a.* (CJCE, 15 juin 2006, aff. C-28/05) : 52  
*Espagne c. Commission* (CJCE, 11 novembre 2004, aff. C-73/03) : 300  
*Espagne c. Commission* (CJCE, 29 avril 1999, aff. C-342/96) : 298  
*Eurostock Meat Marketing Ltd c. Department of Agriculture for Northern Ireland* (CJCE, 5 décembre 2000, aff. C-477/98) : 50  
*Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et a. c. France* (CJCE, 21 novembre 1991, aff. C-354/90) : 312  
*France c. Commission* (CJCE, 22 mai 2003, aff. C-393/01) : 11  
*Freistaat Sachsen et a. c. Commission* (CJCE, 30 septembre 2003, aff. jtes. C-57/00 P et C-61/00 P) : 302  
*Gestoras* (CJCE, 27 février 2007, aff. C-354/04 P) : 253  
*Grèce c. Commission* (CJCE, 29 avril 2004, aff. C-278/00) : 300  
*Grèce c. Conseil* (CJCE, 27 septembre 1988, aff. 204/86) : 131  
*Italie c. Commission* (CJCE, 21 mars 1991, aff. C-305/89) : 298  
*Italie c. Commission* (CJCE, 29 avril 2004, aff. C-372/97) : 307  
*Italie c. Commission* (CJCE, 7 mars 2002, aff. C-310/99) : 312

- Jippes e. a.* (CJCE, 12 juillet 2001, aff. C-189/01) : 52  
*Kadi c. Conseil et Commission* (CJCE, 3 septembre 2008, aff. C-402/05 P) : 133  
*Landelijke Vereniging tot Bethout* (CJCE, 7 septembre 2004, aff. C-127/02) : 11  
*Luxembourg c. Parlement européen* (CJCE, 10 février 1983, aff. 230/81) : 131  
*Meroni* (CJCE, 13 juin 1958, aff. 9/56) : 17, 131  
*Mines de Potasse d'Alsace* (CJCE, 30 novembre 1976, aff. C-21/76) : 80  
*Parlement c. Conseil* (CJCE, 27 septembre 1988, aff. 302/87) : 135  
*Parlement c. Conseil* (CJCE, 6 novembre 2008, aff. C-155/07) : 199  
*Parlement européen c. Conseil et Commission* (CJCE, 30 mai 2006, aff. jtes C-317/04 et C-318/04) : 132, 266  
*PKK* (CJCE, 18 janvier 2007, aff. C-229/05 P) : 253  
*Racke* (CJCE, 16 juin 1998, aff. C-162/96) : 183  
*Roquette frères* (CJCE, 29 octobre 1980, aff. 138/79) : 131  
*Schmidberger* (CJCE, 12 juin 2003, aff. C-112/00) : 52  
*Segi* (CJCE, 27 février 2007, aff. C-355/04 P) : 253  
*SFEI* (CJCE, 11 juillet 1996, aff. C-39/94) : 312  
*Steinike et Weinlig* (CJCE, 22 mars 1977, aff. 78/76) : 312  
*Tempelman et Van Schaijk* (CJCE, 10 mars 2005, aff. jtes C-96 et 97/03) : 51  
*Unicredito Italiano* (CJCE, 15 décembre 2005, aff. C-148/04) : 301  
*Van den Bor* (CJCE, 8 janvier 2002, aff. C-428/99) : 52

TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

- Abad Pérez e. a. c. Conseil et Commission* (TPICE, 13 décembre 2006, aff. T-304/01) : 53  
*Al-Aqsa I* (TPICE, 11 juillet 2007, aff. T-327/03) : 253  
*FNCBV et FNSEA e. a. c. Commission* (TPICE, 13 décembre 2006, aff. jtes T-217/03 et T-245/03) : 50  
*Hôtel Cipriani c. Commission* (TPICE, 28 novembre 2008, aff. jtes T-254/00, T-270/00 et T-277/00) : 300  
*Melli Bank I* (TPICE, 9 juillet 2009, aff. T-246/08) : 253  
*Modjahedines I* (TPICE, 12 décembre 2006, aff. T-228/02) : 253  
*Peoples Mojahedin Organization of Iran* (TPICE, 4 décembre 2008, aff. T284/08) : 253  
*Pfizer animal Health* (TPICE, 11 septembre 2002, aff. T-13/99) : 11  
*Sison* (TPICE, 11 juillet 2007, aff. T-47/03) : 253