



## **Projet ALCIDE**

Activer le droit de manière créative  
pour intégrer la défense en Europe

# **Remettre l'intégration de la défense européenne au premier plan:**

L'exemple de la Communauté européenne de défense

**DCU**

Institiúid Bhaile Átha Cliath um an Dlí Eorpach  
Dublin European Law Institute

# Version Française

Veillez citer comme suit : Federico Fabbrini, Sylvie Goulard, Karine Caunes, Catherine de Vries, Davide Genini, Harold James, Antoni Kaminski, Eileen Keller, Niels Kirst, Franz Mayer, Emmanuel Mourlon-Druol, Guntram Wolff (2025), « Remettre l'intégration de la défense européenne au premier plan : L'exemple de la Communauté européenne de défense », Dublin European Law Institute, Dublin 2025

OU

Federico Fabbrini, Sylvie Goulard et al (2025), « Remettre l'intégration de la défense européenne au premier plan : L'exemple de la Communauté européenne de défense », Dublin European Law Institute, Dublin 2025

# Groupe de travail ALCIDE

## Présidente

**Sylvie Goulard**, ancienne ministre des Armées de la France, ancienne députée du Parlement européen, Professeur de pratique, Université Bocconi

## Directeur (Rapporteur)

**Federico Fabbrini**, Professeur de droit européen, Dublin City University, Directeur fondateur de Dublin European Law Institute (DELI)

## Membres

**Karine Caunes**, Éditrice en chef, European Law Journal, Directrice générale, Digihumanism - Centre pour l'IA & l'Humanisme numérique

**Catherine De Vries**, Professeur de science politique, Université Bocconi

**Harold James**, Professeur d'histoire européenne, Université Princeton

**Antoni Kaminski**, Professeur de sociologie, Académie polonaise des sciences

**Eileen Keller**, Chercheuse, Institut Franco-Allemand (dfi)

**Niels Kirst**, Professeur adjoint de droit européen, DELI

**Franz Mayer**, Professeur de droit européen, Université de Bielefeld

**Emmanuel Murlon-Druol**, Professeur d'histoire de coopération et intégration européenne, Institut universitaire européen

**Guntram Wolff**, Professeur d'économie, Université Libre de Bruxelles

## Équipe de recherche et soutien

**Davide Genini**, Doctorant, DELI

**Charlie Halford**, coordinateur de projet, DELI

**Berin Szóka**, Doctorant, DELI

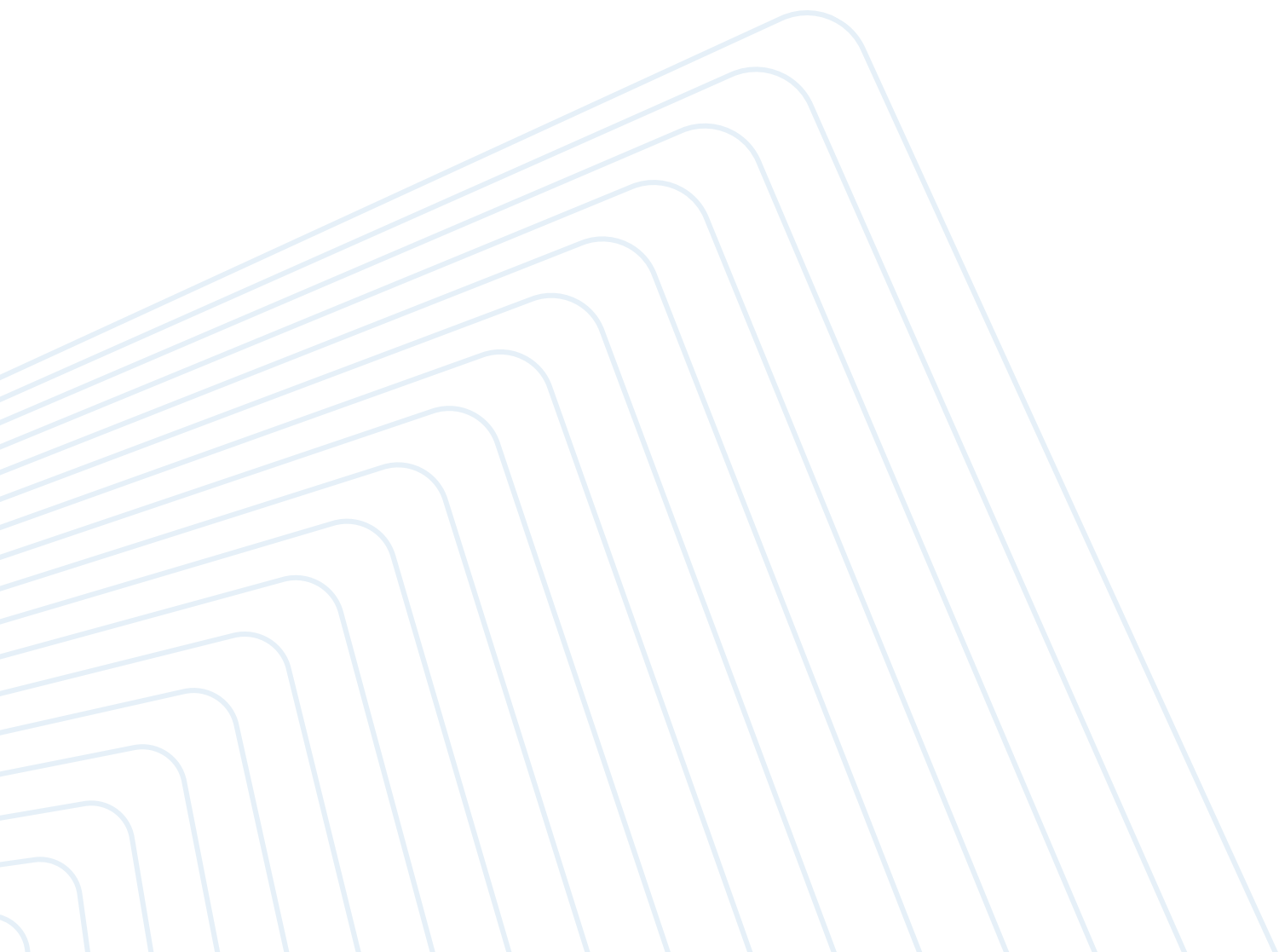
## Conception graphique

**Garvan Doherty**

ALCIDE (Activating the Law Creatively to Integrate Defense in Europe) est un projet hébergé par le DCU Dublin European Law Institute (DELI), qui rassemble des leaders d'opinion et des universitaires dans toute l'Europe et au-delà. ALCIDE est une initiative non partisane, qui n'est affiliée à aucun groupe ou parti politique. Les Membres de ce Groupe de travail participent à titre personnel. Les points de vue exprimés dans le présent rapport ne reflètent pas nécessairement les points de vue des institutions auxquelles les Membres du groupe sont affiliés.

# Table des matières

- 1** Synthèse
- 2** Introduction
- 3** Caractéristiques essentielles de la CED
- 5** L'histoire de la CED
- 6** Faisabilité juridique de la revitalisation de la CED
- 7** Bénéfices de la CED
- 9** Défis de la CED
- 11** Quelles sont les autres options ?
- 12** Conclusions



# Synthèse

L'Europe est à la croisée des chemins. L'offensive russe en l'Ukraine, l'instabilité croissante au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, ainsi que l'avenir incertain de l'Alliance transatlantique mettent en lumière les vulnérabilités de l'architecture européenne des systèmes de défense. Parallèlement, la dépendance de l'Europe envers les États-Unis devient de plus en plus intenable – soulignée par les engagements fluctuants des États-Unis sous un deuxième mandat de Trump. L'escalade des menaces à la sécurité et à l'autonomie de l'Europe souligne la nécessité de repenser l'architecture de défense européenne.

Nous sommes un groupe de spécialistes du droit, des historiens, des économistes, des politologues et des décideurs politiques. Nous proposons de prendre la Communauté européenne de défense (CED) comme point de référence pour aller de l'avant. La CED est un projet novateur mais inabouti de la période fondatrice de l'intégration européenne : le Traité de la CED a été signé par la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Allemagne, la France et l'Italie en 1952, mais n'a été ratifié que par les quatre premiers pays. La CED envisageait une armée européenne commune financée par un budget partagé, gouvernée par des institutions supranationales et liée à l'OTAN.

D'un point de vue légal, le Traité de la CED pourrait encore entrer en vigueur aujourd'hui avec la ratification des deux pays qui ne l'ont pas fait dans les années 1950 – la France et l'Italie. Droit constitutionnel interne et droit international public soutiendraient tous deux cette démarche. De plus, l'architecture de la CED reste viable, car le Traité offre à ce jour le plan le plus complet pour l'intégration européenne en matière de défense. En matière de gouvernance, il permettrait d'éviter l'impasse créée par les droits de veto et d'équilibrer le leadership exécutif avec la légitimité démocratique et la responsabilité, grâce à une assemblée parlementaire et une cour garantissant l'État de droit. Le budget commun et les mécanismes d'achats communs de la CED permettraient de remédier la fragmentation du

secteur de défense européenne. Il est également important de souligner que la CED est ouverte à l'adhésion de nouveaux États membres, ce qui est essentiel dans une Union qui compte désormais 27 membres. De plus, la CED serait intégrée à l'OTAN et offrirait une base pour faciliter une collaboration stratégique avec la Grande-Bretagne post-Brexit, un acteur clé de la défense européenne.

Néanmoins, relancer la CED poserait de nombreux défis. La ratification par l'Italie et la France ne sera certainement pas une tâche facile, le Traité de la CED lui-même laisse plusieurs questions sans réponse. La CED ne traite pas des armes nucléaires, qui est un aspect central de la défense contemporaine, ni du développement d'une politique étrangère. Elle ne mentionne pas non plus la nécessité pour les sociétés civiles de devenir des acteurs de la défense (que ce soit contre une agression militaire ou des pandémies ou des événements climatiques extrêmes) comme l'a indiqué l'ancien président finlandais Sauli Niinistö dans son rapport récent. De surcroît, lors de la signature originale du Traité de la CED, il n'y avait que six signataires, excluant de ce fait la majorité des États membres actuels de l'UE. De plus, des questions se poseraient quant au lien institutionnel entre la CED et l'UE actuelle. Ce sont des questions difficiles.

Pourtant, ce sont les défis auxquels les Européens doivent faire face s'ils veulent réduire leur dépendance à la garantie de la sécurité des États-Unis et assumer une plus grande responsabilité commune pour leur propre défense. Plusieurs changements peuvent être apportés pour adapter la CED, notamment en approuvant des amendements au texte original du Traité, en admettant de nouveaux États membres et en veillant à ce que ces derniers ne recourent pas à une clause *rebus sic stantibus*. Si nos gouvernements et la Commission européenne sont sérieux au sujet de « l'autonomie stratégique » et d'une « Europe géopolitique », ils doivent cesser de se contenter de progrès fragmentaires et engager sans tarder un débat de fond sur la défense.

# 1 Introduction

Le monde est devenu plus dangereux, et l'Union européenne (UE) fait face à des défis sans précédents. L'offensive russe en Ukraine a ramené la guerre conventionnelle sur le continent européen pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les conflits s'intensifient au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et l'avenir de l'Alliance transatlantique est plus incertain que jamais. Depuis 1955, lorsque la République fédérale d'Allemagne a rejoint l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), les États-Unis ont joué un rôle majeur dans la défense du continent européen, principalement face aux menaces posées par la Russie (anciennement l'Union soviétique). Cet arrangement a permis aux États européens de consolider leurs démocraties. Bien que les nations européennes aient largement contribué à la dissuasion pendant la Guerre froide (l'Allemagne de l'Ouest consacrait par exemple bien plus de 3 % de son PIB à la défense et disposait de forces permanentes importantes), les dépenses en matière de défense en Europe ont, en moyenne, énormément diminué au cours des 30 dernières années, tombant à seulement 1,3 % du PIB en 2014, l'année de l'attaque russe contre la Crimée.

Alors que l'avenir des engagements des États-Unis envers la défense européenne évolue de façon incertaine, il est nécessaire de réfléchir à des voies alternatives pour protéger l'Europe face aux menaces extérieures et ainsi parvenir à une intégration plus profonde en matière de défense. En effet, certains dirigeants européens ainsi qu'un nombre d'administrations américaines successives ont demandé aux pays européens de prendre davantage en charge leur propre défense. Avec un second mandat de Donald Trump à la Maison-Blanche, les États-Unis le feront certainement de manière encore plus appuyée.

Depuis 2022, l'UE et ses États membres ont pris des mesures importantes pour renforcer leur politique de défense. Outre l'augmentation des budgets militaires au niveau national – l'UE dans son ensemble consacre désormais plus de 2 % de son PIB à la défense – une nouvelle politique industrielle de défense a progressivement été mise en place au niveau européen, avec un financement commun pour l'achat et la production d'armements, ainsi qu'une stratégie visant à développer la base technologique de l'industrie européenne de défense. Malgré ces avancées, l'UE et ses États membres manquent

encore d'un état d'esprit commun, d'un cadre institutionnel adapté ainsi que de capacités militaires suffisantes pour dissuader leurs adversaires et défendre le continent européen de manière autonome et crédible. En bref, comme l'ont souligné de nombreux analystes, l'Europe n'est pas prête pour la guerre.

La CED constitue à ce jour la tentative la plus aboutie de création d'une union européenne de la défense.



Ce document vise à contribuer au débat sur l'avenir de l'intégration européenne en matière de défense. Plus précisément, il vise à examiner la Communauté européenne de défense (CED) comme le modèle le plus complet pour l'intégration en matière de défense. La CED a été créée en 1952, à l'apogée de la Guerre froide, par six États européens : la Belgique, la France, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas (pays fondateurs de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, et plus tard de la Communauté économique européenne). La CED visait à créer une armée européenne commune, financée par un budget commun et gouvernée par des institutions supranationales responsables. De plus, la CED était intégrée à l'OTAN, ouverte à l'adhésion de nouveaux États membres et garantissait un pacte de défense mutuelle avec le Royaume-Uni. Cependant, en raison de l'absence de ratification du Traité par l'ensemble des six États signataires, elle n'est jamais entrée en vigueur.

Ce document expose trois raisons principales pour lesquelles il est utile de se concentrer sur la CED dans le contexte géopolitique actuel. Premièrement, d'un point de vue juridique, la CED pourrait encore entrer en vigueur aujourd'hui. Étant donné que celle-ci a été formalisée par un traité signé par six États et déjà ratifié par quatre d'entre eux, il serait techniquement possible que le Traité entre en vigueur aujourd'hui, à

condition que les deux parties contractantes restantes – l'Italie et la France – le ratifient à leur tour. Deuxièmement, d'un point de vue politique, une éventuelle relance du Traité de la CED soulèverait des questions ouvertes, difficiles à résoudre, mais qui méritent d'être posées – en particulier des questions fondamentales sur le nombre d'États membres, les mécanismes de contrôle parlementaire, la relation avec les États-Unis et la dissuasion nucléaire.

Troisièmement, d'un point de vue historique, la CED constitue à ce jour la tentative la plus aboutie de création d'une union européenne de la défense. Elle permettrait d'intégrer une telle union à l'alliance transatlantique. À ce titre, la CED constitue un prototype qui pourrait guider les dirigeants politiques actuels dans le dépassement des carences évidentes des arrangements nationaux et de défense des 27 États membres de l'UE. En bref, les pays européens doivent aller au-delà des avancées fragmentaires et entamer un débat plus approfondi sur la défense, y compris sur de nouveaux accords institutionnels.

Ce document est structuré de la façon suivante : la section 2 présente un aperçu des caractéristiques essentielles de la CED. La section 3 résume brièvement son historique. La section 4 explique la faisabilité juridique d'une relance de la CED. La section 5 met en avant certains des avantages

À ce titre, la CED constitue un prototype qui pourrait guider les dirigeants politiques actuels dans le dépassement des carences évidentes des arrangements nationaux et de défense des 27 États membres de l'UE.

qu'offrirait la CED. La section 6 aborde les défis liés à sa relance, tandis que la section 7 analyse les limites des alternatives possibles. Enfin, la section 8 conclut en invitant les décideurs à dépasser le cadre technique actuel du débat sur l'intégration en matière de défense, dans un contexte de rivalité entre grandes puissances mondiales.

## **2** **Caractéristiques essentielles de la Communauté européenne de défense**

Les caractéristiques essentielles de la CED résultent d'un traité négocié par les six États fondateur et conclu en mai 1952. Le Traité de la CED est composé de 132 articles et de plusieurs protocoles : un protocole militaire, un protocole financier, un protocole juridictionnel, ainsi qu'un protocole sur les relations entre la CED et l'OTAN et un protocole additionnel concernant les garanties d'assistance des États membres de la CED aux parties au Traité de l'OTAN. L'article 1 du Traité de la CED stipule : « Par le présent Traité, les Hautes Parties contractantes instituent entre elles une Communauté européenne de défense, de caractère supranational, comportant des institutions communes, des Forces armées communes et un budget commun. » L'objectif de la CED est défensif, et ses actions s'inscrivent fermement dans le cadre de l'OTAN. En effet, la CED est liée à l'OTAN, créée quelques années

plus tôt par le Traité de Washington, et repose sur la même logique d'engagement de défense mutuelle. Conformément à l'article 2(3) du Traité de la CED :

« Toute agression armée dirigée contre l'un quelconque des États membres en Europe ou contre la [CED] sera considérée comme une attaque dirigée contre l'ensemble des États membres. »

Les dispositions essentielles du Traité de la CED concernent la création des « Forces européennes de défense » (FDE) grâce à l'attribution par les États membres de l'ensemble de leurs forces armées à la CED. Conformément à l'article 9 : « Les Forces armées de la Communauté [...] [seront] composées de contingents mis à la disposition de la Communauté par les États membres en vue de

leur fusion... » En outre, cette même disposition précise qu'« Aucun État membre ne recrutera ou n'entreiera de forces armées nationales », sauf pour celles déployées en dehors de l'Europe. Les États membres conservent néanmoins la responsabilité des forces de police et de la protection civile. Comme le stipule l'article 15, les FDE seront « constituées de personnels recrutés par conscription et de personnels de métier », porteront « un uniforme commun » et seront « organisées ». Plus précisément, l'article 18 prévoit que le Commandant suprême des forces alliées de l'OTAN (SACEUR) sera « habilité [...] à s'assurer que les Forces européennes de défense sont organisées, équipées, instruites et préparées à l'emploi de façon satisfaisante ». De plus, cette clause précise qu'en temps de guerre, le SACEUR « exercera à l'égard des [FDE] [...] les pleins pouvoirs et responsabilités de Commandant suprême ».

Sur le plan institutionnel, le Traité de la CED établit un équilibre des pouvoirs entre un exécutif collégial, un pouvoir législatif bicaméral et une cour de justice – ces institutions recoupant partiellement celles de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), devenue l'UE. Le pouvoir exécutif est confié à un Commissariat composé de neuf membres, nommés pour un mandat de six ans par accord commun des États membres et choisis pour leur compétence générale. Le Traité prévoit également la création d'un Conseil composé de représentants des États membres, auquel le Commissariat devra rendre compte à intervalles réguliers. Le Traité de la CED intègre à la Communauté deux institutions de la CECA : l'Assemblée (précurseuse de l'actuel Parlement européen) et la Cour (la Cour de justice de l'Union européenne). L'Assemblée joue un rôle important dans la garantie de la responsabilité du Commissariat. Le Commissariat doit présenter un rapport général annuel sur son activité à l'Assemblée, qui peut adopter une « motion de censure ». La Cour doit garantir l'État de droit dans l'interprétation et l'application du Traité et des règlements d'exécution, et elle dispose d'une juridiction illimitée pour contrôler la légalité des actes des autres institutions.

En termes de capacités militaires, le Traité de la CED prévoyait des dispositions pour les forces terrestres, aériennes et navales des FDE. L'article 71 stipule : « Le Commissariat établit les plans d'organisation des forces, sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité. » Les dispositions clés du Traité de la CED se trouvent cependant aux articles 77 et 78bis.

Selon le premier, « Le Commissariat détermine l'implantation territoriale des [FDE] dans le cadre des recommandations du [SACEUR] compétent. » Selon l'article 78bis(3), « Dès l'entrée en vigueur du présent Traité, les unités déjà existantes [...] relèvent de la Communauté et sont [placées] sous l'autorité du Commissariat, qui exerce à leur égard les pouvoirs prévus au présent Traité. » En termes pratiques, le Protocole militaire prévoit des règles détaillées concernant le nombre spécifique de troupes constituant les unités des Forces européennes de défense (bataillons d'infanterie, groupes blindés, groupes mécanisés, ainsi que des escadrons aériens) et leurs structures de commandement hiérarchiques centralisées et territoriales. Parallèlement, le Traité de la CED réaffirme l'obligation pour les FDE de se conformer au droit international coutumier relatif au droit des conflits armés.

En termes de financement, le Traité de la CED dote la CED d'un budget commun, comprenant toutes les recettes et dépenses annuelles. Conformément à l'article 87, le budget doit être préparé par le Commissariat, en consultation avec les gouvernements des États membres et en tenant compte des besoins militaires des Forces européennes de défense. Le Conseil doit approuver à l'unanimité le volume total du budget, mais une majorité des deux tiers suffit pour approuver la ventilation des dépenses. De plus, l'Assemblée joue un rôle crucial en approuvant également le budget approuvé par le Conseil. Le budget de la CED – dont l'exécution sera assurée par le Commissariat – est conçu pour couvrir les coûts des Forces européennes de défense, mais, comme le prévoit le Titre V du Traité de la CED, il sera également utilisé pour financer « les programmes communs d'armement, d'équipement, d'approvisionnement et d'infrastructures des [FDE] » – c'est-à-dire dans le but de développer un programme de production industrielle de défense. En application de l'article 105 du Traité le Commissariat de la CED peut identifier « une insuffisance dans l'approvisionnement en matières premières, un manque d'équipements » et informer le Conseil, qui peut, par vote unanime, autoriser des mesures « pour assurer le placement et l'exécution des commandes dans les délais prévus au programme » - une forme de priorité accordée accordée à la production d'armements.

Le Traité de la CED s'achève par une série de dispositions générales. Les articles 112 et 113 codifient un principe de coopération sincère entre la CED et les États membres. L'article 123, quant à lui, introduit une clause d'état d'urgence :

conformément à celle-ci, « en cas de nécessité grave et urgente, le Conseil assume ou confère aux institutions de la Communauté ou à tout autre organisme approprié les pouvoirs temporaires nécessaires pour faire face à la situation » – par exemple en cas d'agression armée. Enfin, le Traité de la CED établit des règles conventionnelles relatives à la modification, à la durée, à l'adhésion et à l'entrée en vigueur du Traité lui-même. En ce qui concerne les modifications, les articles 125 et 126 prévoient une procédure simplifiée

et une procédure régulière, les deux nécessitant l'unanimité. De plus, le Traité de la CED est ouvert à l'adhésion d'autres pays : conformément à l'article 129, « tout État européen peut demander à adhérer au présent Traité », et le Conseil, « avoir pris l'avis du Commissariat, statue à l'unanimité et fixe, également à l'unanimité, les conditions de l'adhésion ». Enfin, l'article 132 stipule que le Traité « entrera en vigueur le jour du dépôt de l'instrument de ratification de l'Etat signataire qui procédera le dernier à cette formalité ».

### 3 L'histoire de la CED

La Communauté européenne de défense (CED) est née d'un plan élaboré par le ministre français de la Défense (et futur Président du Conseil des ministres) René Pleven, avec une contribution notable de Jean Monnet. La création de la CED a été motivée par l'éclatement de la Guerre froide, et en particulier par le début de la guerre de Corée en 1951. La CED visait également à résoudre la question épineuse de la remilitarisation de l'Allemagne. Alors que les États-Unis et le Royaume-Uni poussaient pour un réarmement rapide de l'Allemagne afin de faire face à la menace croissante de l'Union soviétique, la France proposa la création d'une autorité supranationale pour superviser une armée commune européenne de 100 000 soldats, incluant les Allemands, avec un budget commun et sous le contrôle démocratique de l'Assemblée européenne. Sous cet angle, la CED s'appuyait sur l'expérience réussie de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), créée par le Traité de Paris en 1951, pour la gestion commune des facteurs essentiels à la production militaire.

À l'issue de négociations qui durèrent plus d'un an, le Traité instituant la CED fut officiellement signé le 27 mai 1952 à Paris, au Quai d'Orsay, par les hautes parties contractantes, parmi lesquelles des hommes d'État éminents comme Schuman, Adenauer, De Gasperi, Van Zeeland, Bech et Stikker. De plus, le Traité de la CED fut rapidement ratifié dans quatre États. La Cour constitutionnelle allemande (BVerfG) rejeta un recours contestant la constitutionnalité du Traité de la CED dans un arrêt rendu le 7 mars 1953, ouvrant ainsi la voie à sa ratification par le Bundestag le 19 mars 1953, puis par le Bundesrat le 15 mai 1953. Les Pays-Bas ratifièrent le Traité de la CED le 23 juillet 1953, la Belgique le 26 novembre 1953, et le Luxembourg le 7 avril 1954. Cependant, le 30 août 1954,

l'Assemblée nationale de la Quatrième République française vota par 319 voix contre 264 en faveur d'une motion de procédure qui repoussa *sine die* la ratification du Traité de la CED.

Plusieurs facteurs expliquent ce qui s'est passé en France en 1954. L'opposition à la CED a gagné en ampleur tant dans l'opinion publique française qu'à l'Assemblée nationale entre 1951 et 1954. Les élections législatives de juin 1951 ont marqué d'une part le déclin des partis pro-européens, comme le Mouvement Républicain Populaire (MRP) et les Socialistes, et d'autre part la montée des opposants déclarés à l'armée européenne, tels que les Gaullistes et les Communistes. Le personnel politique a changé, et des figures connues pour être moins favorables à la CED sont entrées au gouvernement. Les *anticédistes* ont avancé plusieurs arguments : ils étaient opposés à toute forme de réarmement de l'Allemagne ; ils critiquaient le caractère supranational du projet ; ils craignaient une domination américaine de la CED, notamment à travers le rôle joué par l'OTAN ; et ils redoutaient que la CED affaiblisse la relation franco-britannique – fondée sur une illusion de force qui allait se briser avec la crise de Suez deux ans plus tard. À l'époque, les arguments des *cédistes* semblaient relativement faibles. Notamment avec la mort de Joseph Staline en 1953, la perspective d'une agression soviétique en 1954 paraissait moins réaliste qu'en 1951.

Quelles qu'en aient été les raisons politiques, l'échec de la CED a orienté l'intégration européenne vers une autre voie : en 1955, l'Allemagne de l'Ouest a rejoint l'OTAN, et en 1956, le Traité de Rome a institué la Communauté Économique Européenne (CEE), permettant à la coopération européenne d'avancer dans des domaines autres que les affaires militaires. Et pourtant, l'idée de la CED reste d'actualité.

## 4 Faisabilité juridique de la revitalisation de la CED

Le Traité établissant la CED a été signé par chacun des six États membres fondateurs et a été pleinement ratifié par quatre d'entre eux. Comme l'un d'entre nous l'a expliqué en détail (voir Federico Fabbrini, *European Law Journal*), d'un point de vue juridique, le Traité de la CED pourrait donc être réactivé. Avec la ratification des deux États manquants, la France et l'Italie, il pourrait entrer en vigueur dès aujourd'hui. Cette conclusion est soutenue par des arguments de droit international public et de droit constitutionnel.

Du point de vue de droit international public, une fois qu'un traité a été signé et ratifié, il reste en vigueur pour les États ayant exprimé leur consentement à être liés par celui-ci – même si le traité n'est pas encore entré en vigueur. La Convention de Vienne sur le droit des traités (CVDT) de 1969 – un accord considéré comme codifiant largement le droit international coutumier – est claire sur la question. Conformément à l'article 14 de la CVDT, « [l]e consentement d'un État à être lié par un traité s'exprime par la ratification lorsque : (a) le traité prévoit que ce consentement s'exprime par la ratification. » Parallèlement, l'article 55 de la CVDT précise qu'« A moins que le traité n'en dispose autrement, un traité multilatéral ne

Le Traité établissant la CED a été signé par chacun des six États membres fondateurs et a été pleinement ratifié par quatre d'entre eux.

prend pas fin pour le seul motif que le nombre des parties tombe au-dessous du nombre nécessaire pour son entrée en vigueur. » Enfin, la CVDT prévoit également des règles concernant la dénonciation des traités ou le retrait de ceux-ci, l'article 65 de la CVDT introduisant une procédure obligatoire pour dénoncer ou mettre fin à un

traité, qui inclut la notification aux autres parties de l'intention de ne plus être lié par le traité. Ainsi, il semble que le Traité de la CED – bien qu'il ne soit pas en vigueur – lie encore techniquement les quatre États membres qui l'ont ratifié. Étant donné que l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg ont ratifié le Traité de la CED – conformément à l'Article 14 de la CVDT – et ne l'ont jamais dénoncé – comme le requièrent les Articles 56 et 65 de la CVDT – le Traité reste en vigueur pour ces États.

D'un point de vue du droit constitutionnel interne, par ailleurs, rien n'empêcherait l'Italie ou la France de voter aujourd'hui sur la ratification du Traité de la CED. Dans le cas de l'Italie, la question ne pose aucun problème juridique, puisque l'article 11 de la Constitution italienne de 1948 oblige l'Italie à participer aux organisations internationales visant à garantir la paix, et le Parlement italien n'a jamais été appelé à se prononcer sur la CED. Conformément à l'article 80 de la Constitution italienne, « les Chambres autorisent par une loi la ratification des traités internationaux qui sont de nature politique ou qui prévoient des arbitrages ou des règlements judiciaires ou qui comportent des modifications du territoire ou des charges pour les finances ou des modifications de lois », ce qui montre clairement que le Traité de la CED pourrait être soumis à un vote de ratification par la *Camera dei Deputati et le Senato della Repubblica*.

En France, la Constitution française de 1958 est ouverte à la conclusion d'accords internationaux et, depuis 1992, elle inclut des dispositions spécifiques sur l'appartenance à l'UE, mettant en évidence l'ouverture normative de la Constitution française au dialogue avec des organisations supranationales et à la limitation de la souveraineté française en leur faveur. Par ailleurs, aucune règle écrite – ni dans la Constitution, ni dans les règlements de l'Assemblée nationale ou du Sénat – n'empêcherait le Parlement d'examiner à nouveau le Traité de la CED. Le règlement intérieur actuel de l'Assemblée nationale prévoit, aux articles 128 et 129, les mécanismes par lesquels l'Assemblée vote sur les traités internationaux. Il stipule seulement que l'Assemblée adopte ou rejette le projet de loi autorisant la ratification du traité, sans voter sur ses articles individuels, et que la procédure de ratification est suspendue si le traité est soumis au Conseil constitutionnel. Le Sénat français – qui constitue la seconde chambre du Parlement

– applique des règles similaires. Toutefois, il est important de rappeler que c'est l'Assemblée nationale de la Quatrième République (établie par la Constitution de 1946) qui n'a pas donné suite à la ratification du Traité de la CED en 1954. Avec l'adoption et l'entrée en vigueur de la Constitution le 4 octobre 1958, la France est devenue une nouvelle République – la Cinquième République. Au niveau international, cela ne remet pas en question la validité de sa signature du Traité de la CED en 1954, conformément au principe de continuité de l'État. Cependant, cela donne sûrement au nouveau Parlement français la possibilité d'examiner le Traité de la CED pour la première fois.

En conclusion, si la France et l'Italie votaient en faveur du Traité, la CED pourrait légalement être revitalisée et entrer en vigueur aujourd'hui, sept décennies après sa rédaction. En effet, il n'est pas rare qu'un délai important s'écoule entre la signature d'un traité et son entrée en vigueur, et il existe plusieurs précédents de cela en droit international. Ceci vaut également dans certains ordres constitutionnels. Par exemple, le Vingt-septième amendement de la Constitution des États-Unis, dont le processus d'amendement reflète des caractéristiques typiques du droit international, a mis plus de 200 ans à être ratifié. Cela est de bon augure pour les efforts visant à relancer le Traité CED, resté en sommeil pendant 72 ans.

## 5 Bénéfices de la CED

Le Traité de la CED instaure un cadre pleinement développé pour une armée commune, intégrée à des institutions démocratiques et supranationales, et financée par un budget commun. Il apporte une réponse claire à l'épineuse problématique des relations entre l'UE et l'OTAN, en choisissant d'intégrer la défense européenne au sein de l'OTAN, tout en restant ouvert à l'adhésion d'autres États membres. Ainsi, la CED mobiliserait le droit de manière créative pour intégrer la défense en Europe, atteignant plusieurs objectifs simultanément.

Premièrement, la CED conçoit une structure de gouvernance avancée qui prend au sérieux la question de la légitimité démocratique. Les décisions relatives à la guerre et à la paix sont parmi les plus importantes qu'une autorité publique puisse prendre dans une démocratie représentative, car elles touchent à des questions de vie ou de mort et peuvent impliquer d'énormes sacrifices de la part des citoyens. Ces décisions exigent donc un fonctionnement adéquat des mécanismes de légitimation et de responsabilité démocratiques. La CED crée un régime de gouvernance de type fédéral. Comme mentionné, la CED confère le pouvoir exécutif à un collègue (appelé Commissariat), nommé d'un commun accord par les gouvernements nationaux et responsable à la fois devant un Conseil (représentant les États membres) et une Assemblée (représentant les citoyens). En outre, la CED attribue un pouvoir complet de contrôle juridictionnel à une Cour, garantissant ainsi que toute action des institutions de la CED et des FDE soit soumise à un examen

judiciaire. De telles garanties n'existent pas dans les cadres d'intégration de la défense qui restent intergouvernementaux.

Deuxièmement, le Traité de la CED prévoit des capacités militaires européennes crédibles et efficaces. La guerre conventionnelle nécessite une masse critique, ainsi que des équipements adéquats et de pouvoir compter sur un contrôle et une chaîne de commandement claire. De ce point de vue, en regroupant les forces armées de six États au sein d'une seule FDE (Force de Défense Européenne) et en les soumettant à un commandement unitaire, la CED a jeté les bases d'une force militaire capable de dissuader les adversaires et de défendre le territoire européen contre les attaques. En même temps, en conférant à la CED une autorité claire pour développer une politique industrielle de défense – et en lui transférant effectivement un pouvoir exclusif pour orienter l'industrie de la défense – le Traité de la CED a abordé l'un des problèmes les plus importants de la défense européenne contemporaine : la fragmentation de son marché de l'industrie de défense.

Troisièmement, la CED prévoyait également un budget commun pour financer la FDE, l'article 15 du protocole financier autorisant le financement par dette commune. Certes, des décisions importantes concernant le financement de la CED étaient laissées par le Traité à l'unanimité des gouvernements nationaux au Conseil, mais la CED offrait une plateforme pour des emprunts et des dépenses communs.

Le Traité de la CED instaure un cadre pleinement développé pour une armée commune, intégrée à des institutions démocratiques et supranationales, et financée par un budget commun. Il apporte une réponse claire à l'épineuse problématique des relations entre l'UE et l'OTAN, en choisissant d'intégrer la défense européenne au sein de l'OTAN, tout en restant ouvert à l'adhésion d'autres États membres. Ainsi, la CED mobiliserait le droit de manière créative pour intégrer la défense en Europe, atteignant plusieurs objectifs simultanément.



Quatrièmement, la CED résout la question du lien avec l'OTAN en intégrant les Forces européennes de défense dans l'Alliance transatlantique. En effet, la CED est intrinsèquement liée à l'OTAN. Comme mentionné plus haut, la CED accomplit ses missions dans le cadre de l'OTAN et, en cas d'agression armée, est soumise à son commandement militaire. Cela reflète le souhait de la majorité des États européens – jusqu'à présent – de maintenir un partenariat avec les États-Unis. Cependant, ce lien est aussi l'une des principales raisons pour lesquelles le Traité a initialement été rejeté en France, et nul ne sait comment la relation transatlantique évoluera dans le futur. Après son élection en novembre 2024, Donald Trump a publiquement menacé deux pays membres de l'OTAN, le Canada et le Danemark (à propos du Groenland). Pendant la campagne de 2024, Trump a également menacé de retirer le soutien aux pays qui n'augmenteraient pas leurs dépenses de défense. Ces scénarios étaient inimaginables jusqu'à récemment.

Enfin, et dans le même esprit, la CED établit également un pont avec le Royaume-Uni. Malgré son départ de l'UE, le Royaume-Uni reste un allié et un acteur clé dans le domaine de la défense européenne. En effet, le Traité de la CED comprend un accord parallèle visant à instaurer un pacte de défense mutuelle entre la CED et le Royaume-Uni. Cela s'inscrit dans les efforts déployés depuis le Brexit pour reconstruire un partenariat en matière de défense entre le Royaume-Uni et l'UE. Toutefois, la CED se veut plus ambitieuse que ce qui est réalisable dans le cadre des traités de l'UE, compte tenu des compétences limitées de cette dernière en matière militaire.

## 6 Défis de la CED

Sur le plan juridique, seules deux ratifications supplémentaires seraient nécessaires pour que le Traité de la CED entre en vigueur. C'est l'une des raisons qui nous a motivés à rédiger le présent document, même si nous restons conscients que d'importants défis subsistent. D'une part, la ratification du Traité de la CED en Italie et en France ne serait certainement pas un processus aisé. En Italie, la mémoire de la CED est associée à l'héritage d'Alcide De Gasperi, célébré à l'occasion du 70<sup>e</sup> anniversaire de sa mort comme un grand homme d'État. De plus, bien que le gouvernement actuel de Giorgia Meloni bénéficie d'une majorité parlementaire, sa position sur l'intégration européenne reste ambiguë. Cela s'est notamment illustré par son refus de ratifier le traité modifiant le mécanisme européen de stabilité (MES), malgré son approbation par tous les autres États membres de la zone euro.

En France, en revanche, l'échec de la CED en 1954 a laissé une profonde cicatrice politique, la gauche comme la droite considérant cet épisode comme une victoire. En raison de l'opposition farouche du général de Gaulle, qui s'est fermement opposé à la ratification, la CED est perçue par de nombreux responsables politiques français comme une menace. De plus, bien que l'actuel Premier ministre, François Bayrou, soit l'héritier de la tradition politique de Robert Schuman et du MRP, qui ont défendu la CED, il s'était opposé à la décision de Sarkozy de réintégrer le commandement intégré de l'OTAN. L'Assemblée nationale issue des élections anticipées de juin-juillet 2024 est profondément divisée, et le Rassemblement National s'opposerait fermement à tout transfert de souveraineté. L'existence de l'arsenal nucléaire français, développé après 1954, constitue une difficulté supplémentaire majeure (*voir infra*).

D'autre part, certaines problématiques sont liées à la fois au contexte et au contenu du Traité de la CED. Premièrement, sur le plan géopolitique, l'équilibre mondial des puissances a considérablement évolué depuis 1952. Alors que les États-Unis sont apparus comme la puissance hégémonique après la Guerre froide, de nouveaux développements, notamment la montée en puissance de la Chine, sont venus remettre en cause cette domination. Les évolutions politiques aux États-Unis ont remis en question le rôle que le pays a joué dans l'ordre juridique international depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et ce, d'autant plus depuis la réélection de Donald

Trump. A ce stade, rien n'est clair. D'un côté, le mouvement « America First » prône une réduction de la projection extérieure des États-Unis et un recentrage des ressources politiques sur le territoire national, dans une approche néo-isolationniste. Cela pourrait rendre un projet de défense européenne plus attractif pour les Américains. D'un autre côté, le nouveau président appelle à une politique étrangère plus agressive, voire illégale, notamment par la saisie de territoires, voire d'États, présentant un intérêt stratégique pour les États-Unis. Cette situation soulève des questions délicates pour les Européens en général, et pour la relance de la CED en particulier. La CED prévoit que les nouvelles Forces européennes de défense soient placées sous commandement de l'OTAN en temps de guerre. Or, par convention, le SACEUR (Commandant suprême des forces alliées en Europe) a toujours été un général américain. Cet arrangement pourrait être mis à rude épreuve si, hypothétiquement, les États-Unis venaient à affaiblir ou saboter l'OTAN, ou encore à envahir le territoire d'un État membre de l'UE. Bien que ces scénarios restent peu probables, ils posent la question de savoir si le Traité de la CED devrait être ajusté pour faire face à des situations extrêmes, au cas où le partenariat transatlantique se désagrègerait. Ces questions restent ouvertes. Nous devons y répondre d'une manière ou d'une autre.

Deuxièmement, la nature de la guerre a changé depuis 1952. Le Traité de la CED imposait la conscription militaire, comme c'était la norme à l'époque. Les conflits d'aujourd'hui se déroulent également dans le cyberspace, l'espace extra-atmosphérique, ainsi que par le biais d'une vaste désinformation à travers le monde virtuel – et le Traité de la CED reste silencieux sur toutes ces questions. Un point essentiel demeure également sans réponse dans le Traité de la CED : celui de la dissuasion nucléaire. Lors de sa conclusion, aucun des États contractants ne possédait d'armes nucléaires. La France a cependant développé son propre arsenal nucléaire depuis 1960. La question de la gestion de la dissuasion nucléaire au sein de la CED est particulièrement délicate. D'un point de vue formel, le Traité de la CED ne mentionne que l'intégration de l'armée de terre et de l'aviation et, dans une moindre mesure, des forces navales – ce qui permettrait d'exclure les forces nucléaires, qui resteraient sous le contrôle des États-Nations. Pourtant, il est évident que la

dissuasion nucléaire constitue un élément clé d'une défense européenne crédible. L'objectif de cet article n'est pas de trancher cette question, mais de souligner qu'elle doit impérativement être abordée. Le président Macron s'est déclaré prêt à ouvrir un débat sur « tout [...] en [regardant] ce qui nous protège véritablement de manière crédible [...] y compris la défense antimissile, les armements de longue portée et les armes nucléaires pour ceux qui en disposent ou qui hébergent des armes américaines sur leur sol ». Il a également ajouté qu'« il existe une dimension européenne dans les intérêts vitaux de la France » ; la France conserverait « sa spécificité », mais est « prête à contribuer davantage à la défense du sol européen » (entretien avec Les Dernières Nouvelles d'Alsace, 27/04/2024).

Troisièmement, bien que le Traité de la CED se concentre sur les affaires militaires, il ne faut pas ignorer le fait que la politique de défense va de pair avec la politique étrangère et avec d'autres outils tels que le commerce, la politique monétaire et la préparation civile. À ce stade, l'UE détient une compétence exclusive en matière de commerce et de politique monétaire, même si tous les États membres ne font pas partie de l'UEM (seul le Danemark dispose d'une dérogation formelle). Le rôle externe de l'euro a toujours été minimisé : notre monnaie n'est pas représentée en tant que telle au FMI, et nous ne disposons pas d'une véritable union bancaire et des marchés de capitaux. La politique étrangère devrait être renforcée afin de constituer un cadre d'action cohérent et solide dans lequel une politique de défense européenne et la CED pourraient se développer. La fragmentation des pouvoirs place l'UE dans une position vulnérable face aux autres acteurs mondiaux – non seulement les États-Unis, mais aussi la Chine, l'Inde et la Russie. Les lacunes de la politique étrangère commune pourraient notamment nuire à la crédibilité de tout projet de défense, comme le démontre l'absence de position commune sur la situation Israël/Gaza.

Quatrièmement, une autre question fondamentale concernant la CED est celle de son adhésion. Le Traité de la CED a été conclu en 1952 par six États d'Europe occidentale. Par conséquent, s'il devait entrer en vigueur, il n'inclurait pas automatiquement la plupart des autres États membres de l'UE, en particulier les pays d'Europe centrale et orientale, qui consacrent aujourd'hui une part plus importante de leur budget national à la défense et qui sont plus directement confrontés à la menace russe. Comme mentionné précédemment, le Traité

de la CED est ouvert à l'adhésion de nouveaux États membres. On pourrait même imaginer que des pays comme la Pologne, les pays nordiques et les États baltes chercheraient rapidement à rejoindre la CED et à y être admis. Il est vrai que le processus d'intégration européenne regorge d'exemples où un groupe d'États pionniers a progressé en concluant des accords parallèles à ceux de l'UE, ouvrant ainsi la voie à l'adhésion d'autres États. Après tout, c'est ainsi que la zone de libre circulation de Schengen et l'euro ont été créés. La même méthode pourrait être appliquée dans le domaine de la défense, permettant aux États membres qui le souhaitent et en ont les capacités de progresser dans ce domaine. Cela leur offrirait la possibilité d'aller au-delà de ce qui est réalisable dans le cadre des traités actuels de l'UE et de contourner les États dont le veto pourrait bloquer toute initiative ambitieuse au sein de l'UE à 27. Quoi qu'il en soit, l'objectif de la CED n'est pas de revenir à une Europe restreinte, mais bien de relancer l'intégration en matière de défense.

Enfin, la relance de la CED soulève également des questions de coordination avec l'Union européenne. Comme expliqué précédemment, la CED s'inspirait de la CECA et en reprenait plusieurs institutions. Or, la CECA a ensuite évolué pour donner naissance à l'UE, si bien que plusieurs institutions initialement prévues par la CED sont désormais des institutions européennes. C'est notamment le cas du Parlement européen,

Les évolutions politiques aux États-Unis ont remis en question le rôle que le pays a joué dans l'ordre juridique international depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, et ce d'autant plus depuis la réélection de Donald Trump. A ce stade, rien n'est clair.



héritier de l'Assemblée, ainsi que de la Cour de justice de l'Union européenne. Cela constitue un avantage à bien des égards, car ces liens institutionnels facilitent les interactions entre la CED et l'UE. Par ailleurs, il existe d'importants précédents montrant que certaines institutions de l'UE, comme la Commission européenne et la Cour de justice, ont déjà exercé des fonctions sur la base de traités conclus en dehors du cadre juridique de l'UE – à l'image du mécanisme européen de stabilité et du Pacte budgétaire. Cependant, il est évident que certaines mesures d'adaptation institutionnelle seraient nécessaires si la CED venait à entrer en vigueur, notamment

en ce qui concerne la possibilité que l'Assemblée de la CED soit une sous-composition du Parlement européen.

La légitimité démocratique exige – comme cela a déjà été observé lors de la crise de l'euro et encore plus pour les questions de défense – que nous imaginions une géométrie variable entre des institutions existantes et potentielles. Il est certain que les pays ne participant pas à une initiative commune ne devraient pas être autorisés à prendre part aux décisions la concernant. Les mêmes questions se posent en ce qui concerne la Cour de justice de l'Union européenne.

## 7 Quelles sont les autres options ?

Ce document reconnaît les difficultés mises en exergue dans la section précédente. Cependant, nous ne devrions pas commettre l'erreur de penser que ces défis ne surgiraient que si nous prenions la décision inhabituelle de raviver un traité vieux de 70 ans. En réalité, ce sont des questions que le débat actuel devrait aborder, alors que les gouvernements européens préfèrent souvent faire l'autruche. Il existe pourtant des moyens de répondre aux défis identifiés *supra*.

L'essentiel, en fait, est que le Traité de la CED a déjà été négocié, rédigé, signé – et pourrait entrer en vigueur avec seulement deux ratifications. Cela pourrait créer une dynamique et constituer une voie plus simple que celle nécessitant l'accord unanime des 27 États membres pour amender les traités de l'UE, activer ses clauses de défense encore timides ou rédiger un nouveau traité intergouvernemental à partir de zéro entre États volontaires.

L'éventuelle entrée en vigueur du Traité de la CED pourrait s'accompagner d'une conférence intergouvernementale, chargée d'approuver des amendements au texte original et d'admettre de nouveaux États membres. Une possibilité à cet égard serait que les États membres d'Europe centrale et orientale, par exemple la Pologne en sa qualité de présidence du Conseil, prennent l'initiative de relancer et d'adhérer à la CED. Par ailleurs, une demande d'adhésion de la part des États d'Europe centrale et orientale pourrait exercer une pression sur la France et l'Italie pour qu'elles ratifient le Traité, tout en offrant à l'Allemagne, à la Belgique, aux Pays-Bas et

Ce document reconnaît les difficultés mises en avant dans la section précédente. Cependant, nous ne devrions pas commettre l'erreur de penser que ces défis ne surgiraient que si nous prenions la décision inhabituelle de raviver un traité vieux de 70 ans. En réalité, ce sont des questions que le débat actuel devrait aborder, alors que les gouvernements européens préfèrent souvent faire l'autruche. Il existe pourtant des moyens de répondre aux défis identifiés *supra*.



au Luxembourg l'occasion de réaffirmer leur engagement envers la CED aujourd'hui. Comme mentionné *supra*, les parlements de ces quatre pays ont certes démocratiquement ratifié le Traité de la CED, mais sa ratification remonte à de nombreuses années. Bien que le droit international public repose sur le principe du *pacta sunt servanda*, selon lequel les obligations issues des traités doivent être respectées, il

reconnaît également le principe du *sic stantibus* : en cas de changement fondamental de circonstances, une partie peut quitter un traité ou y mettre fin. Puisque l'adhésion de nouveaux États membres à la CED nécessiterait une ratification par les six membres fondateurs, cela offrirait aux parlements actuels de ces quatre pays l'occasion de réaffirmer leur soutien au projet de la CED aujourd'hui, renforçant ainsi sa légitimité.

## 8 Conclusion

L'Europe fait face à des menaces de sécurité sans précédents. Les Européens attendent de l'UE qu'elle adopte une position plus audacieuse sur la scène internationale. En effet, 73 % des Européens souhaitent que l'Union assume davantage de responsabilités à l'échelle mondiale. La défense doit être placée en tête de l'agenda politique, aux côtés d'autres menaces pesant sur l'avenir de l'Europe, telles que la perte de compétitivité ou le changement climatique. Comme l'a souligné le récent rapport Niinistö, l'Europe doit renforcer sa préparation face à diverses menaces, y compris les pandémies, les événements

climatiques extrêmes et la guerre. Cependant, les discussions actuelles se perdent souvent dans les détails, occultant la vision d'ensemble et évitant les questions les plus épineuses, telles que la coopération approfondie entre les États membres de l'UE, la légitimité démocratique, le budget, les moyens de lutter contre la désinformation et la guerre hybride, ou encore la question des armes nucléaires. Ce document a cherché à contribuer au débat en explorant comment donner enfin vie à la CED, qui reste le projet le plus abouti au sujet de l'intégration en matière de défense.