



## COMMISSION EUROPÉENNE

*Bruxelles, le 11.10.2024  
C(2024) 7179 final*

*M. Gérard LARCHER  
Président du Sénat  
Palais du Luxembourg  
15 rue de Vaugirard  
F – 75291 PARIS Cedex 06*

*Monsieur le Président,*

*La Commission tient à remercier le Sénat pour son avis motivé sur la proposition de la Commission de règlement relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense [COM(2024) 150 final].*

*Cette proposition s'inscrit dans un ensemble plus large de mesures ambitieuses visant à renforcer la préparation industrielle de l'Europe dans le domaine de la défense dans le contexte du changement de paradigme en matière de sécurité résultant de la guerre d'agression illégale et à grande échelle menée par la Russie contre l'Ukraine. Le programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP) devrait en effet constituer un élément central de la mise en œuvre de la vision exposée dans la communication conjointe de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur la stratégie pour l'industrie européenne de défense (EDIS), récemment adoptée<sup>1</sup>.*

*La Commission a examiné attentivement l'avis motivé du Sénat. Les principales préoccupations soulevées concernant la conformité de la proposition de la Commission au principe de subsidiarité portent sur la procédure d'élaboration et d'adoption de la proposition, l'absence de recours à une base juridique fondant la politique de sécurité et de défense commune, le recours à la base juridique de l'article 114 du TFUE et le recours à la base juridique de l'article 212. La Commission a examiné attentivement chacune d'entre elles et a l'honneur d'apporter les précisions suivantes en ce qui concerne la solidité juridique de sa proposition.*

***En ce qui concerne la procédure d'élaboration et d'adoption de la proposition,** la Commission tient à souligner qu'elle a pleinement respecté ses règles internes, qui prévoient la possibilité de procéder de manière accélérée pour faire face à des défis tels que ceux posés par l'agression russe contre l'Ukraine. Toutes les mesures financières et*

---

<sup>1</sup> JOIN(2024) 10 final.

réglementaires prévues par la proposition sont étroitement liées à ce contexte et visent à remédier à la détérioration brutale du contexte sécuritaire pour la base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) et la base industrielle et technologique de défense ukrainienne (BITD ukrainienne).

La communication conjointe de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense et sur la voie à suivre<sup>2</sup> précisait que la Commission présenterait, au cours du troisième trimestre de 2022, une proposition visant à établir l'EDIP. Toutefois, à la suite de l'appel du Conseil à livrer d'urgence à l'Ukraine des munitions et, sur demande, des missiles et à aider les États membres à reconstituer leurs stocks, la Commission a dû adopter en urgence une proposition législative visant à renforcer les capacités de production de l'UE<sup>3</sup> et a donc dû reporter ses travaux sur l'EDIP au premier trimestre de 2024. Malgré ce contexte d'urgence, la Commission a organisé un processus de consultation de quatre mois avec les parties prenantes afin d'intégrer les résultats à la fois dans la stratégie et dans la proposition de règlement. Conformément à ses règles internes, la Commission a récemment publié un document de travail de ses services<sup>4</sup> afin de présenter les motifs qui sous-tendent cette action législative de l'UE et d'expliquer en quoi elle est appropriée pour atteindre les objectifs stratégiques définis.

**En ce qui concerne le fait que la proposition ne repose pas sur la base juridique fondant la politique de sécurité et de défense commune**, la Commission tient à rappeler que, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, le choix de la base juridique doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte<sup>5</sup>. La proposition de la Commission poursuit différents objectifs et a plusieurs composantes qui sont tous liés de façon indissociable, sans que les uns soient accessoires par rapport aux autres. Il est donc nécessaire que la proposition soit fondée sur les bases juridiques correspondantes<sup>6</sup>. Toutefois, aucun des objectifs ou composantes de la proposition de la Commission ne concerne la politique de sécurité et de défense commune. En effet, la proposition de règlement vise strictement 1) à renforcer la compétitivité et la réactivité de la BITDE, 2) à renforcer la capacité de la BITDE à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense et 3) à contribuer au redressement, à la reconstruction et à la modernisation de la BITD ukrainienne. Le premier objectif et la première composante concernent la politique industrielle de l'Union (article 173 du TFUE), les deuxièmes portent sur le fonctionnement du marché intérieur (article 114 du

---

<sup>2</sup> JOIN(2022) 24 final.

<sup>3</sup> Règlement (UE) 2023/1525 du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 2023 relatif au soutien à la production de munitions.

<sup>4</sup> C(2024) 4822 final du 8.7.2024.

<sup>5</sup> Voir, par exemple, l'arrêt dans l'affaire C-300-89 (arrêt Dioxyde de titane) du 11 juin 1991, ainsi que des arrêts plus récents tels que l'arrêt C-490/10 du 6 septembre 2012, Parlement/Conseil, l'arrêt C-43/12 du 6 mai 2014, Commission/Parlement et Conseil, l'arrêt C-377/12 du 11 juin 2014, Commission/Conseil, l'arrêt C-263/14 du 14 juin 2016, Parlement/Conseil, l'arrêt du 22 septembre 2016, Parlement/Conseil, dans les affaires jointes C-14/15 et C-116/15, l'avis 1/15 du 26 juillet 2017, etc.

<sup>6</sup> Arrêt C-263/14 du 14 juin 2016, Parlement/Conseil, point 44.

TFUE) et les troisièmes concernent la coopération économique et technique avec l'Ukraine (article 212 du TFUE).

En outre, la Cour de justice de l'Union européenne a indiqué clairement que le recours à plusieurs bases juridiques est exclu lorsque les procédures prévues pour l'une et l'autre de ces bases sont incompatibles<sup>7</sup>. L'article 24 du TUE dispose que «[l]a politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques» et que «[l]'adoption d'actes législatifs est exclue» au titre du chapitre sur la politique de sécurité et de défense commune. En conséquence, il n'est pas possible pour la Commission d'adopter une proposition législative fondée sur une base juridique relevant de la politique de sécurité et de défense commune.

La Commission prend bonne note des réserves émises par le Sénat au sujet du **recours à la base juridique de l'article 114 du TFUE**. Toutefois, elle rappelle que sa proposition est strictement conforme au principe d'attribution tel que défini à l'article 5 du TUE. En particulier, les tâches du conseil de préparation industrielle dans le domaine de la défense proposé (article 57) se limitent à conseiller et à assister la Commission dans la mise en œuvre du règlement, en particulier de son chapitre IV (Sécurité de l'approvisionnement). Le conseil est composé de la Commission, du haut représentant/chef de l'Agence et des États membres et sera présidé par la Commission. Par ailleurs, et en dehors du cadre du règlement relatif à l'EDIP, le haut représentant/chef de l'Agence et la Commission pourraient convoquer et coprésider des réunions dans le contexte du conseil dans un cadre informel afin d'exercer une fonction de programmation et d'acquisition conjointes et de fournir des orientations et des conseils stratégiques. Dans le plein respect des compétences respectives de chaque acteur, ces tâches du conseil visent à garantir une coordination plus étroite entre, d'une part, les outils et processus de développement des capacités et, d'autre part, les politiques et programmes destinés à soutenir la compétitivité de la BITDE et la préparation industrielle dans le domaine de la défense au sein de l'UE. La nécessité de ces tâches s'appuie sur une analyse largement partagée par les parties prenantes, notamment dans le cadre de la consultation des parties prenantes, et l'article 40 du TUE est pleinement respecté, un forum de coordination informel étant proposé.

En outre, la sécurité d'approvisionnement des chaînes d'approvisionnement industrielles européennes dans le domaine de la défense revêt une dimension de plus en plus européenne, étant donné que ces chaînes s'étendent de plus en plus sur l'ensemble du marché intérieur de l'UE et au-delà. Cette constatation vaut en particulier pour les composants critiques et les matières premières, pour lesquels les États membres sont également de plus en plus interdépendants. En ce qui concerne l'article 40 (Cartographie des chaînes d'approvisionnement dans le secteur de la défense) et l'article 41 (Suivi), la mise en œuvre du plan relatif aux munitions a clairement démontré que les États membres ont peu de visibilité sur les capacités globales et sur les chaînes d'approvisionnement de la BITDE. Ce manque de visibilité empêche les États membres de prendre des décisions en connaissance de cause. Seule une coordination des efforts au niveau de l'UE peut garantir une telle visibilité pour les produits dont l'approvisionnement est essentiel pour

---

<sup>7</sup> Arrêt du 6 novembre 2008, Parlement/Conseil, C-155/07, EU:C:2008:605, point 37.

les États membres. En ce qui concerne l'article 47 (Commandes prioritaires) et l'article 50 (Demandes prioritaires), les deux dispositions sont «sans préjudice du recours à des mécanismes ou initiatives nationaux ayant un effet équivalent», ce qui garantit un strict respect du principe de subsidiarité. Enfin, en ce qui concerne l'article 51 (Transferts intra-UE de produits de défense), ces transferts sont déjà régis par une directive<sup>8</sup>. L'article 51 est aussi strictement subordonné à l'activation, par le Conseil, de l'état de crise d'approvisionnement liée à la sécurité, garantissant ainsi sa proportionnalité. En conséquence, les mesures fondées sur l'article 114 du TFUE ne vont pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour atteindre leurs objectifs et sont proportionnées à l'ampleur et à la gravité des problèmes recensés en ce qui concerne la réalisation desdits objectifs.

**En ce qui concerne le recours à la base juridique de l'article 212 du TFUE**, la Commission tient à rappeler que l'instrument de soutien à l'Ukraine prévu par la proposition n'est pas une conséquence du processus d'adhésion engagé par l'Ukraine. Le soutien financier au redressement, à la reconstruction et à la modernisation de la BITD ukrainienne relève entièrement de la coopération économique avec l'Ukraine, ce qui justifie le recours à la base juridique de l'article 212 du TFUE. L'intégration progressive de la BITD ukrainienne dans la BITDE est un objectif accessoire dans ce contexte et une conséquence logique du soutien de l'UE. Il n'est donc pas nécessaire de recourir à une base juridique liée au processus d'adhésion.

Les observations formulées ci-dessus sont fondées sur la proposition initiale présentée par la Commission, pour laquelle la procédure législative associant le Parlement européen et le Conseil a débuté. Le Conseil a commencé à examiner la proposition et le Parlement devrait entamer les travaux législatifs dans les semaines à venir.

En espérant que ces précisions répondront aux questions soulevées par le Sénat, la Commission se réjouit, par avance, de la poursuite du dialogue politique.

*Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.*

Margrethe Vestager  
Vice-présidente exécutive

Maroš Šefčovič  
Vice-président exécutif



<sup>8</sup> Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté, JO L 146 du 10.6.2009.