

Activation de l'article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne: demande d'assistance de la part de la France et réponses des États membres

RÉSUMÉ

À la suite des attentats de Paris du 13 novembre 2015, la France a formulé une demande d'aide et d'assistance auprès des autres États membres au titre de l'article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne (TUE). La France est le premier état à demander l'activation de la clause d'assistance mutuelle introduite par le traité de Lisbonne. Les États membres ont immédiatement et unanimement exprimé leur solidarité et leur soutien politique à la France. En à peine quelques jours, plusieurs États membres ont décidé d'une série de contributions initiales. Plus de décisions sont à attendre dans les jours et semaines à venir de la part des autres États membres, et qui seront parfois soumises à des approbations parlementaires. Cela permettra à la France de réexaminer ses engagements et redéployer ses forces vers d'autres théâtres d'opération. De plus, cela pourrait contribuer à améliorer l'échange de renseignements et à intensifier la coopération contre le terrorisme. Il pourrait également y avoir une opportunité pour renforcer la coopération politique, alors que les États membres expriment leur soutien total au processus de Vienne en faveur d'une solution diplomatique à la crise syrienne.



Contenu du briefing:

- Contexte
- Demande d'aide et d'assistance de la France au titre de l'article 42, paragraphe 7, du TUE
- Les réponses des États membres aux demandes de la France
- Pour approfondir
- Annexe: tableau des réponses des États membres aux demandes de la France

Contexte

Le 16 novembre dernier, le Président français, M. François Hollande, a qualifié les attentats du vendredi 13 novembre 2015 d' "[actes de guerre](#)" et a annoncé la décision de la France d'invoquer l'article 42, paragraphe 7, du TUE (clause d'assistance mutuelle). Le jour suivant, le ministre de la Défense, M. Jean-Yves Le Drian, a, lors de la réunion du Conseil des affaires étrangères à Bruxelles, formulé une demande d'aide et d'assistance à ses homologues pour fournir toute l'aide et l'assistance nécessaires au titre de l'article susmentionné.

Demande d'aide et d'assistance de la France au titre de l'article 42, paragraphe 7, du TUE

Les ministres européens de la Défense ont exprimé "leur soutien plein et unanime à la France et leur volonté de fournir toute l'aide et l'assistance nécessaires" au [Conseil des affaires étrangères](#) du 17 novembre 2015. Les [résultats](#) de la session du Conseil soulignent aussi que, juridiquement, la mise en œuvre de la clause d'assistance mutuelle "ne nécessitera aucune décision ni conclusion formelle du Conseil". Sur un plan politique, cela a été perçu non seulement comme un signe de flexibilité mais aussi comme une opportunité d'accélérer le processus de prise de décision. Dans une [conférence de presse conjointe](#), le ministre de la Défense, M. Jean-Yves Le Drian, et la Haute Représentante et Vice-Présidente de la Commission européenne, Mme Federica Mogherini, ont tous deux confirmé qu' "aucune formalité n'était nécessaire pour aller de l'avant". Le ministre français de la Défense l'a surtout appelé "un acte politique" tout en annonçant que les discussions avec les différents États membres seraient bilatérales.

Les demandes faites par la France s'orientent principalement autour de deux axes: en premier lieu, un soutien à la France avec une mise en commun des capacités dans ses opérations au Levant (en Irak et en Syrie); et en second lieu, un soutien à la France dans ses autres théâtres d'opérations de façon à la soulager de ses engagements-là et à ce qu'elle redéploie ses troupes ailleurs. M. Le Drian a notamment fait allusion aux engagements de la France au Sahel, en République centrafricaine et au Liban (voir le tableau 1 pour ce qui est des engagements militaires français dans ces régions).

En outre, *Europe Defence and Diplomacy (EDD) No. 845* rapporte que la France a [présenté ses demandes opérationnelles](#) aux ambassadeurs dans le cadre du Comité politique et de sécurité (COPS) le 24 novembre 2015. Ces demandes comprennent un soutien aux opérations au Levant (Syrie et Irak) et au Sahel, ainsi qu'une augmentation des contributions faites par les États membres de l'UE aux opérations menées par l'UE et l'ONU en Afrique, afin de soulager les forces françaises. Selon la même [source](#), la France a également fait appel aux autres États membres de l'UE pour participer à des frappes aériennes en Syrie. Les demandes ci-dessus sont de nature militaire, mais une coopération dans d'autres domaines, tels que les affaires intérieures et l'échange de

L'article 42, paragraphe 7, du TUE stipule qu' "au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir". Pour une analyse complète des implications légales de l'invocation de l'article 42, paragraphe 7, du TUE, ainsi que de la décision de la France d'invoquer cet article plutôt que l'article 222 du traité sur le fonctionnement de l'UE (clause de solidarité) ou l'article 5 du Traité de Washington (clause de défense mutuelle de l'OTAN), voir le briefing EPRS publié en novembre 2015 '[The EU's mutual assistance clause – First ever activation of Article 42\(7\) TEU](#)'.

renseignements, n'est pas à exclure. La France a [demandé](#) une plus grande coopération européenne dans tous ces domaines, principalement après les attaques de Charlie Hebdo de janvier 2015.

Lors d'une [semaine diplomatique marathon](#) fin novembre, le Président français s'est entretenu avec le Premier ministre britannique, M. David Cameron, la Chancelière allemande, Mme Angela Merkel et le Premier ministre italien, M. Matteo Renzi, pour discuter du type de soutien que ces trois pays sont disposés à apporter au titre de l'article 42, paragraphe 7, du TUE. Le 23 novembre 2015, il a aussi rencontré le Président du Conseil européen, M. Donald Tusk, mais cette réunion s'établissait plutôt dans le cadre d'une discussion plus large sur les [frontières extérieures et la sécurité de l'Europe](#), puisque les institutions européennes ne jouent aucun rôle dans l'activation de la clause d'assistance mutuelle.

**Tableau 1 – Engagements militaires français:
Levant, Liban, Sahel, République centrafricaine**

Mission	Nombre de troupes
Opération Chammal (Syrie & Irak)	3500
Opération Barkhane (Sahel)	3500
Opération Sangaris (République centrafricaine)	900
Opération FINUL/Daman (Liban)	900
EUTM Mali (Mali)	15
EUMAM RCA (République centrafricaine)	20
MINUSMA (Mali)	20
MINUSCA (République centrafricaine)	10
MINURCAT (République centrafricaine & Chad)	

Source: Ministère de la Défense de la France, SEAE, ONU, B2Pro, EPRS.

Le monde académique, par la voie du Professeur Alexander Mattelaer qui s'est exprimé devant les députés de la sous-commission parlementaire de sécurité et défense (SEDE) le 1er décembre 2015, regrette l'absence de débat au sein du Conseil européen quant au recours à l'article 42, paragraphe 7 du TUE. Il affirme que "si l'article 42, paragraphe 7 du TUE porte réellement sur une défense mutuelle – c'est-à-dire sur une Union allant en guerre – alors cela serait sûrement au Conseil européen d'en décider car, si déclarer la guerre ne consiste pas à définir la direction générale de politique, alors qu'est-ce que c'est?".

Les réponses des États membres aux demandes de la France

Des discussions bilatérales ont eu lieu (ou sont toujours en cours) entre l'ambassadeur français et les autorités nationales (ministres des Affaires étrangères, ministres de la Défense, Premiers ministres et/ou leurs cabinets) des différentes capitales concernant le type d'assistance à fournir.

Plusieurs États membres ont reçu des demandes précises de la part de la France (voir le tableau en annexe pour un aperçu global). Six États membres ont d'ores et déjà décidé de contribuer. Dans deux États membres (le Royaume-Uni et l'Allemagne), la décision a été soumise à un vote du Parlement. En Slovaquie, des débats ont été tenus dans différentes commissions parlementaires, alors qu'en [Belgique](#), en [Estonie](#) et en Lettonie, le gouvernement a pris seul une décision. Plus de décisions quant aux contributions aux opérations relevant de la PSDC et aux missions de l'ONU sont à attendre; certaines requérant l'approbation du Parlement, comme en Lettonie et en Lituanie.

En ce qui concerne l'assistance militaire, les intentions des États membres peuvent être réunies comme suit: 1) participations aux frappes aériennes dans le cadre des opérations au Levant (Syrie et Irak); 2) soutien logistique aux opérations au Levant (Syrie et Irak); 3) soutien aux opérations françaises en Afrique; 4) soutien aux missions de l'UE; et 5) soutien aux missions de l'ONU. Le Royaume-Uni s'est engagé dans des [frappes aériennes en Syrie](#) et a annoncé qu'il autoriserait les avions français à utiliser la [base d'Akrotiri de la Royal Air Force](#) à Chypre. Près de la moitié des 27 autres États membres ont décidé (ou sont sur le point de décider) d'augmenter leurs contributions aux missions de l'UE et/ou de l'ONU au Sahel, au Mali, en République centrafricaine et en Méditerranée. La [Lituanie](#) est le seul État membre qui considère une participation militaire à l'opération française au Sahel.

Concernant la coopération non-militaire, plusieurs États membres ont exprimé leur soutien pour intensifier [l'échange de renseignements](#) et la coopération en matière de politique étrangère; cette dernière se faisant dans le cadre des [négociations](#) de Vienne sur la Syrie. Des progrès restent tout de même à faire en matière d'affaires intérieures où les États membres et les institutions européennes jouent un rôle important (c'est-à-dire par rapport à l'échange d'informations, la justice, les affaires criminelles, le contre-terrorisme, la coopération aux frontières et les politiques d'asile, de relocalisation et de retour). Ces sujets seront davantage discutés lors du prochain Conseil européen qui se tiendra les 17 et 18 décembre 2015.

Pour approfondir

'[After Paris: why \(now\) the Lisbon Treaty](#)', Missiroli, A., EUISS Issue Alert 50/2015.

'[European security after the Paris attacks](#)', Faleng, G., CEPS Commentary, 24 novembre 2015.

'[EU mutual assistance is more than defence](#)', Biscop, S., Egmont Commentaries, 19 novembre 2015.

'[Invoking the EU's Mutual Assistance Clause. What it says, what it means](#)', Rehl, J., Egmont Commentaries, 20 novembre 2015.

'[Opérations extérieures. Où sont engagés les soldats européens ? Revue de détail pays par pays](#)', Gros-Verheyde, N., B2Pro, 9 décembre 2015.

'[Le déploiement français en opérations extérieure et intérieure: 31.000 hommes et femmes](#)', Gros-Verheyde, N., B2Pro, 9 décembre 2015.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du Parlement européen dans le cadre de leur travail parlementaire. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable et envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2015.

Crédits photo: © alfonsosm / Fotolia.

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

Annexe: réponses des États membres aux demandes de la France dans le cadre de l'article 42, paragraphe 7, du TUE

État membre	Demande	Décision	Contributions des États membres						
			Contributions des États membres		Opérations françaises en Afrique	Opérations PSDC	Opérations de l'ONU	Coopération en matière de renseignement	Coopération politique
			Syrie	Irak					
Allemagne	Oui <u>Rencontre Hollande / Merkel</u> (25/11/2015)	Oui (vote du <u>parlement sur la Syrie</u> 04.12.2015)	- 1 200 militaires ¹ - 1 frégate escortant le porte-avion français - jets de reconnaissance de type Tornado - ravitaillement en vol	<u>Formation des combattants peshmergas kurdes</u>			<u>Augmentation de la contribution au Mali</u>		<u>Soutien au processus diplomatique de Vienne</u>
Autriche		Non				Information non-officielle – 20 formateurs pour EUTM Mali ²			
Belgique	Oui	Oui - en partie ³	<u>1 frégate escortant le porte-avion français</u>	<u>Frappes aériennes en rotation avec les Pays-Bas</u>		en cours d'analyse	en cours d'analyse		
Bulgarie	<u>Non</u>	Non							

¹ 1 200 militaires, pas de rôle de combat, jusqu'au 31/12/2016.

² Pas d'information publique disponible.

³ D'autres contributions possibles sont en cours d'analyse et doivent faire l'objet d'une décision du Gouvernement Fédéral.

État membre	Demande	Décision	Contributions des États membres						
			Contributions des États membres		Opérations françaises en Afrique	Opérations PSDC	Opérations de l'ONU	Coopération en matière de renseignement	Coopération politique
			Syrie	Irak					
Croatie	<u>Non</u>	<u>Non</u>							
Chypre	<u>Discussions bilatérales en cours</u>		<u>Utilisation de base aérienne et d'infrastructure portuaire</u>						
Danemark			Pas d'assistance envisagée dans le cadre de l'article 42, paragraphe 7, du TUE en raison du 'opt-out' danois sur la PESD.						
Espagne	Non	Non (éventuellement après les élections du 20.12.2015)				<u>Possible contribution au Mali et en Centrafrique</u>		<u>Échange d'informations entre services anti-terroristes</u>	
Estonie	Oui	<u>Oui</u> (décision du 07/12/2015)				<u>Contribution augmentée à l'EUTM Mali de 8 à 10 militaires</u>			
Finlande	Oui	Non		<u>Renforcement du soutien à la formation des forces armées à Erbil</u>		<u>Augmentation de la contribution au Mali et en Méditerranée</u>			

État membre	Demande	Décision	Contributions des États membres							
			Contributions des États membres		Opérations françaises en Afrique	Opérations PSDC	Opérations de l'ONU	Coopération en matière de renseignement	Coopération politique	
			Syrie	Irak						
Grèce	Discussions bilatérales en cours	Non	<u>Pas de contribution militaire.</u>						<u>Coopération existante en matière de renseignement</u>	
Hongrie	<u>Dans l'attente de plus amples discussions bilatérales</u>	Non					<u>Vote du parlement pour l'extension du mandat des missions de maintien de la paix en Somalie et en Centrafrique</u>			
Irlande		Non					<u>Possible participation à la MINUSMA</u>	<u>Renforcer la coopération en matière de renseignement</u> <u>Renforcer la lutte contre le terrorisme.</u>		

État membre	Demande	Décision	Contributions des États membres						
			Contributions des États membres		Opérations françaises en Afrique	Opérations PSDC	Opérations de l'ONU	Coopération en matière de renseignement	Coopération politique
			Syrie	Irak					
Italie	<u>Rencontre Hollande / Renzi</u> (26/11/2015)	Non	<u>Pas de contribution militaire envisagée à ce stade.</u>	<u>Déjà engagée en Irak.</u> Pas de frappe aérienne envisagée à ce stade.			<u>Augmentation de 100 à 150 militaires de la contribution à la FINUL au Liban.</u>		Soutien au processus diplomatique de Vienne
Lettonie	<u>Oui</u> (30/11/2015)	Approbation du parlement requise		<u>Formation des forces armées irakiennes</u>		<u>Possibilité d'augmenter le soutien à l'EUTM Mali</u>			
Lituanie	<u>Oui</u>	Projet de décision concernant la MINUSMA soumis au parlement		<u>Possibilité d'envoyer 1 formateur en Irak pour contribuer à la formation de la police irakienne</u>	<u>Possible participation à l'Opération Barkhane</u>	<u>Possibilité d'augmenter le soutien aux opérations PESD au Mali et en Centrafrique</u>	<u>Possible participation à la MINURCAT et à la MINUSMA</u>		
Luxembourg		Non	<u>Pas de participation envisagée en Syrie.</u>			<u>Possibilité d'augmenter la contribution au Mali et en Centrafrique.</u>	<u>Renforcer la coopération anti-terroriste</u>		

État membre	Demande	Décision	Contributions des États membres						
			Contributions des États membres		Opérations françaises en Afrique	Opérations PSDC	Opérations de l'ONU	Coopération en matière de renseignement	Coopération politique
			Syrie	Irak					
Malte		Non	De l' <u>assistance</u> sera fournie dans le respect de la neutralité maltaise.						
Pays-Bas	Oui	Pas encore	<u>Débat sur des possibles frappes aériennes en Syrie</u>	<u>Frappes aériennes en rotation avec la Belgique</u> <u>Formation des forces armées</u>				<u>Coopération en matière de renseignement/</u> <u>contrôle des frontières</u>	
Pologne	Discussions bilatérales en cours		<u>Pas de contribution militaire.</u> <u>Support</u> logistique à l'étude.					<u>Soutien en matière de renseignement</u>	<u>Aide humanitaire aux réfugiés syriens</u>
Portugal		Non				<u>Possible contribution au Mali et en Centrafrique</u>			
République tchèque	<u>Non</u>	Non				<u>Augmentation de la contribution à l'EUTM Mali</u>			

État membre	Demande	Décision	Contributions des États membres						
			Contributions des États membres		Opérations françaises en Afrique	Opérations PSDC	Opérations de l'ONU	Coopération en matière de renseignement	Coopération politique
			Syrie	Irak					
Roumanie	<u>Oui</u>	Non	Utilisation possible d' <u>aéroports</u> ; aucune autre information officielle.						<u>Aide humanitaire pour la Syrie / seule ambassade de l'UE à Damas</u>
Royaume Uni ⁴	Oui <u>Rencontre Hollande / Cameron</u> (23/11/2015)	Oui	Frappes aériennes à la suite du <u>vote du parlement</u> du 02/12/2015.	- utilisation par les avions français de la base aérienne d' <u>Akrotiri de la RAF</u> à Chypre - <u>1 destroyer</u> - ravitaillement en vol.					Soutien diplomatique à l'ONU concernant la <u>Résolution 2249</u>
Slovaquie		<u>Oui</u> (27/11/2015)				<u>Participation à l'EUTM Mali</u> (5 militaires pour 6 mois)			

⁴ Information non-officielle sur le possible soutien à l'EUTM Mali et sur un engagement renforcé au Tchad et au Nigéria.

État membre	Demande	Décision	Contributions des États membres						
			Contributions des États membres		Opérations françaises en Afrique	Opérations PSDC	Opérations de l'ONU	Coopération en matière de renseignement	Coopération politique
			Syrie	Irak					
Slovénie	Oui	Oui <u>(débat dans les commissions parlementaires 22.11.2015)</u>				<u>Augmentation de la participation à l'EUTM Mali de 4 à 10 militaires</u>			
Suède	Oui	En attente <u>(2 débats parlementaires 20 & 26 novembre 2015)</u>		<u>Intensification du soutien à la formation des forces armées iraqiennes</u> Soutien logistique à l'étude		Possible hausse de la contribution au Mali		<u>Coopération renforcée / échange d'informations sur les mesures pour combattre la radicalisation</u>	