

ANALYSE APPROFONDIE

La PSDC profitera-t-elle d'avantages collatéraux' après le déclenchement par la France de la 'clause de défense mutuelle' de l'Union européenne?

Auteur: Jérôme LEGRAND

RÉSUMÉ

Après les attaques terroristes du 13 novembre 2015 à Paris, la 'clause de défense ou d'assistance mutuelle' du traité de Lisbonne (article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne – traité UE) a été invoquée pour la première fois par un État membre de l'Union. Cet outil est un instrument intergouvernemental de 'réactivité'. Dépourvu de modalités d'application spécifiques, le texte ne prévoit aucun rôle explicite pour les institutions de l'Union. En conséquence, tout État membre invoquant la clause conserve une large marge de manœuvre pour poursuivre les discussions bilatérales avec ses partenaires, lesquels sont à la fois tenus d'apporter leur aide et libres de décider de la nature et de l'étendue de cette aide.

L'article 42, paragraphe 7, n'était pas la seule clause que la France pouvait invoquer pour demander de l'aide, mais c'était la moins contraignante. Tandis que les moyens financiers et militaires du pays sont de plus en plus limités, il était logique de recourir à la clause la plus simple. Au-delà des conséquences immédiates – le soutien politique unanime des États membres et des discussions bilatérales sur l'assistance –, cet acte risque d'influencer le débat plus large sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union. La réflexion stratégique de l'Union (notamment sur la future 'Stratégie mondiale de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité') et la tournure des événements peuvent être influencés par cette première – l'accent sera mis de nouveau sur la préparation, la mise en commun et le partage des moyens, ainsi que par l'approche globale' de l'Union dans les situations de crise.

Le Parlement européen est depuis longtemps favorable à l'assistance mutuelle en cas de crises. Grâce à sa mission de surveillance (notamment fondée sur l'article 36 du traité UE) et à son rôle dans la coordination avec les parlements nationaux, le Parlement pourrait stimuler le débat – auquel il pourrait aussi participer – sur le rôle de l'Union dans les crises multidimensionnelles et transnationales. Un tel débat peut contribuer à une évaluation de l'article 42, paragraphe 7, et pourrait améliorer la 'boîte à outils' de l'Union en matière de sécurité.

Table des matières

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Contexte | 3 |
| 2 | Qu'est-ce que l'article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne? | 3 |
| 3 | Autres clauses similaires | 5 |
| | 3.1 Article 222 du traité FUE) | 5 |
| | 3.2 Article 5 du traité de l'Atlantique Nord | 6 |
| 4 | Pourquoi l'article 42, paragraphe 7? | 7 |
| 5 | Conséquences possibles | 10 |
| 6 | Le rôle du Parlement européen | 11 |
| 7 | Conclusion | 13 |

Ce document a été rédigé à l'initiative du département thématique de la DG EXPO.

Manuscrit en langue anglaise achevé le 14 décembre 2015.

Version(s) linguistiques: EN/ DE/ FR.

Imprimé en Belgique.

Assistance éditoriale: Simona IACOBLEV

Tout commentaire est le bienvenu. Veuillez écrire à l'auteur: jerome.legrand@europarl.europa.eu.

Pour obtenir des copies, veuillez envoyer votre demande à: poldep-expo@europarl.europa.eu

Le présent document sera publié sur la base de données en ligne du Parlement européen, '[Think Tank](#)'.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen. Il s'adresse aux membres et au personnel du PE pour leur travail parlementaire. La reproduction et la traduction à des fins non commerciales sont autorisées, moyennant la mention de la source et à condition notifier au préalable l'éditeur et d'envoyer au préalable une copie de la publication à l'éditeur.

1 Contexte

En déclenchant pour la première fois la 'clause de défense mutuelle' de l'Union, la France a obtenu le soutien politique unanime de ses partenaires et a ouvert la voie à des négociations bilatérales sur le type d'aide à recevoir.

Après les attaques terroristes de Paris et de Saint-Denis le 13 novembre 2015, le président français François Hollande a exposé les réactions du gouvernement aux deux chambres du Parlement français réunies à Versailles le 16 novembre. Il a indiqué qu'il demanderait à son ministre de la défense d'invoquer l'article 42, paragraphe 7, du traité UE lors de sa rencontre avec ses 27 homologues à Bruxelles, où il solliciterait la solidarité et l'aide des États membres de l'Union au motif que 'l'ennemi n'est pas un ennemi de la France, c'est un ennemi de l'Europe'.¹

Le ministre français de la défense, Jean-Yves Le Drian, a invoqué cet article le mardi 17 novembre lors du volet 'Défense' du Conseil des affaires étrangères de l'Union. Il a reçu le soutien 'unanime' de ses collègues, et la HR/VP, Federica Mogherini, a fait savoir que l'Union avait pleinement 'exprimé son soutien le plus absolu et sa volonté' de fournir toute l'assistance nécessaire. Elle a ajouté que plusieurs pays avaient 'déjà annoncé des propositions ou offert leur aide en s'engageant à apporter une assistance matérielle et à renforcer leur soutien sur d'autres théâtres' afin que la France puisse libérer des moyens. La France devrait donc prendre des contacts bilatéraux avec d'autres États membres afin de recevoir l'assistance nécessaire.

2 Qu'est-ce que l'article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne?

L'article 42, paragraphe 7 du traité UE (reproduit dans le 'traité de Lisbonne') contient une clause de défense mutuelle (souvent appelée aussi 'assistance mutuelle') qui dispose ce qui suit.

Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.

L'article 42, paragraphe 7, du traité UE, également appelé clause de défense mutuelle, est une clause de

Comme beaucoup le pensent, cette clause a été insérée à l'origine dans le traité à la demande de la Grèce, afin que l'Union (et pas seulement l'OTAN) dispose d'une clause de protection de la défense collective. La raison en est que la Turquie, longtemps considérée par la Grèce comme une source

¹ '(...)'l'ennemi n'est pas un ennemi de la France, c'est un ennemi de l'Europe.'

réactivité pouvant être invoquée après une agression. Cette clause, héritée du traité de Bruxelles de 1954, impose aux États membres d'aider celui qui est agressé.

Alors que la clause désignait initialement l'OTAN comme le 'fondement' de la défense, le texte répond maintenant aux spécificités des États, qu'ils soient membres ou non de l'OTAN.

potentielle de tension ou comme un adversaire, est membre de l'OTAN mais pas de l'Union. Il s'agit donc d'une clause de 'réactivité' uniquement et non d'une clause qui répond à un certain type de demande de prévention (voir ci-dessous article 222 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – traité FUE).

Des similitudes peuvent être observées avec l'article V du traité de Bruxelles modifié en 1954 (' Au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront [...] aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir'), mais le texte du traité de Lisbonne va au-delà de ces garanties car il mentionne l'OTAN. Cette clause est en effet, comme l'article V, prévue pour répondre aux mêmes aspirations des États membres: ceux qui recherchent un engagement de défense mutuelle, ceux qui ont un statut de neutralité (cf. dernière phrase du premier paragraphe), ceux qui disposent de capacités de dissuasion nucléaire, et les membres de l'OTAN désireux de ne pas porter atteinte à l'Organisation ou même de préserver la possibilité de recourir à l'OTAN comme premier mécanisme de réaction à une agression armée (voir deuxième paragraphe).

Le recours à cet article n'implique donc pas nécessairement une action militaire, malgré la source d'inspiration initiale, le texte de l'Union de l'Europe occidentale, et la référence claire à une 'agression armée'. Autrement dit, les États membres de l'Union qui n'appartiennent pas à l'OTAN (six ne sont pas membres de l'OTAN: l'Autriche, Chypre, l'Irlande, Malte, la Finlande et la Suède), dont certains ont une tradition de neutralité, peuvent conserver la 'spécificité' de leur politique mais tout de même fournir un soutien par des moyens non militaires (renseignements, soutien logistique, etc...). Leur soutien peut aussi faire l'objet de discussions bilatérales avec la France.

Si les États membres de l'Union sont les acteurs explicites, les institutions européennes n'ont aucun rôle manifeste dans l'article en question (bien que la HR/VP ait mentionné une possible facilitation ou coordination par l'Union²). Il n'existe également aucune modalité d'application de la clause de défense mutuelle, ce qui peut ne poser aucun problème en théorie (l'article 5 de l'OTAN ne définit aucune modalité d'application), mais pourrait en poser dans la pratique compte tenu de l'absence d'expérience en la matière.

² Elle avait été invitée par le PE à fournir une analyse du rôle des institutions européennes dans la résolution du PE de 2012/2223 (INI).

3 Autres clauses similaires

3.1 Article 222 du traité FUE)

L'article 222 du traité FUE est une clause de solidarité qui prévoit ce qui suit:

1. L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres, pour:

a) prévenir la menace terroriste sur le territoire des États membres;

protéger les institutions démocratiques et la population civile d'une éventuelle attaque terroriste;

porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, dans le cas d'une attaque terroriste;

b) porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine.

2. Si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, les autres États membres lui portent assistance à la demande de ses autorités politiques. À cette fin, les États membres se coordonnent au sein du Conseil.

3. Les modalités de mise en œuvre par l'Union de la présente clause de solidarité sont définies par une décision adoptée par le Conseil, sur proposition conjointe de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Lorsque cette décision a des implications dans le domaine de la défense, le Conseil statue conformément à l'article 31, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. Le Parlement européen est informé.

Dans le cadre du présent paragraphe, et sans préjudice de l'article 240, le Conseil est assisté par le comité politique et de sécurité, avec le soutien des structures développées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, et par le comité visé à l'article 71, qui lui présentent, le cas échéant, des avis conjoints.

4. Afin de permettre à l'Union et à ses États membres d'agir d'une manière efficace, le Conseil européen procède à une évaluation régulière des menaces auxquelles l'Union est confrontée.

Autre 'clause de solidarité', l'article 222 du traité FUE relève à la fois de la prévention et de la réactivité, étant donné qu'il s'applique aux attaques terroristes et aux

Le texte de cette clause a été présenté sur un ton déclaratoire dans les conclusions du Conseil des 25 et 26 mars 2004, après les attaques terroristes survenues à bord de trains à Madrid (11 mars 2004); il y était fait référence à l'article 42 du projet de traité constitutionnel pour l'Europe qui était en cours d'élaboration par la Convention européenne. L'incorporation des catastrophes naturelles est due à la volonté de l'ancien commissaire et

catastrophes d'origine naturelle ou humaine. Ce texte confère aux institutions européennes un rôle de pilote.

ministre français Michel Barnier d'accroître le rôle de l'Union dans la gestion des catastrophes accidentelles et intentionnelles. Ce texte a été par la suite incorporé presque à l'identique dans le traité de Lisbonne à l'article 222 du titre VII du traité FUE.

Cette clause était destinée à garantir que, en cas de nouveaux risques et de nouvelles menaces qui pèseraient sur l'Union européenne, celle-ci pourrait recourir au plus large éventail possible d'outils. Elle était censée compléter (ou contredire?) la clause de défense mutuelle, d'inspiration plus 'militaire', de l'article 42, paragraphe 7.

Cette clause impose aux institutions européennes et aux États membres de l'Union d'agir conjointement; elle traite de la mobilisation cohérente, coordonnée et efficace de tous les outils de l'Union, évoquant ainsi la notion d'"approche globale" (fréquemment rappelée de nos jours dans le débat actuel sur la sécurité de l'Union); enfin, elle intègre également la notion d'assistance à mettre à disposition (qui sous-tend éventuellement les notions de capacités et de préparation; elle contient, en ce sens, la notion de 'prévention', laquelle ne figure pas à l'article 42, paragraphe 7).

En 2014, les dispositions d'application de la clause ont été adoptées; elles limitent les conditions dans lesquelles la clause pourrait être invoquée.

Le 24 juin 2014, le Conseil a adopté la décision 2014/415/UE concernant les modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité, qui établit les rôles respectifs des institutions européennes qui pilotent le processus (Conseil, Commission, SEAE), et fixe également les conditions très restrictives de son invocation (après que 'tous les moyens et instruments' ont été exploités et si l'État membre est 'dépassé').

3.2 Article 5 du traité de l'Atlantique Nord

L'article 5 du traité de Washington est une clause de solidarité essentiellement militaire qui dispose ce qui suit.

Article 5

Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties et en conséquence, elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit d'auto-défense individuelle et collective reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aidera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité de la région de l'Atlantique Nord.

Toute attaque armée et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales.

L'article 5 du traité de l'Atlantique Nord reflète le principe de la défense

Cet article a d'abord été utilisé par l'Alliance après les attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre le territoire américain. Cette demande a été suivie de l'intervention en Afghanistan, et des activités de patrouille

collective. Utilisé uniquement après les attaques du 11 septembre 2001, il a placé les États-Unis au centre de toute décision et action.

aérienne (AWACS) et navale.

Il est à noter que lorsque les autorités de l'OTAN ont étudié s'il était nécessaire de recourir ou non à l'article 5, elles ont considéré comme critères obligatoires l'ampleur des attaques et la dimension externe (à savoir s'il s'agissait d'une attaque d'organisations terroristes internes ou externes, car dans la situation précédente, les alliés ne l'auraient pas considéré comme relevant des règles du traité)³. Dans le cas de la France, les deux pourraient être remis en question au regard de cet unique précédent.

L'article 5 de l'OTAN dispose qu'une 'attaque armée' contre un membre de l'OTAN 'en Europe ou en Amérique du Nord' est considérée comme une attaque contre tous les membres de l'OTAN. Le recours à l'article 5 placerait les États-Unis (et, dans une moindre mesure qui resterait cependant importante, la Turquie), au centre des décisions à prendre en raison de leur poids tant politique que militaire au sein de l'Alliance.

4 Pourquoi l'article 42, paragraphe 7?

Tout d'abord, comme l'ont dit le ministre de la défense Jean-Yves Le Drian et la HR/VP Federica Mogherini lors de la conférence de presse à l'issue de la réunion du Conseil des Affaires étrangères du 17 novembre, il s'agit d'un 'acte politique'. Sur le plan de la communication politique, à l'échelon interne, cela a montré que la France n'a pas agi de façon isolée (critique qui avait été formulée dans des cas précédents) et, au niveau externe, ce fut une bonne occasion d'obtenir des partenaires de l'Union la solidarité qui n'avait pas été au rendez-vous à la suite de demandes antérieures.

Un acte politique, l'invocation par la France de l'article 42, paragraphe 7 est logique étant donné ses caractéristiques, ses objectifs et les inconvénients politiques, tactiques et géopolitiques d'associer l'OTAN dans ce contexte.

Ensuite, le choix de la France est clairement de choisir un instrument de l'Union – plutôt que de l'OTAN (qui associe à la fois les États-Unis et la Turquie) – qui fasse partie de la 'boîte à outils' de l'Union, d'opter pour un outil intergouvernemental plutôt que d'attribuer une mission aux institutions européenne et de déclencher les procédures européennes (qui sont plus lourdes, requièrent l'unanimité et manquent de structures de gestion permanentes adaptées à la situation).

1° La participation de l'OTAN dans ce contexte terroriste lié à la Syrie aurait pu être utile du point de vue de ressources militaires, du renseignement, et de la logistique (notamment grâce aux ressources américaines) mais plusieurs éléments auraient pu s'y opposer.

- Tout d'abord, la France a toujours plaidé pour une défense européenne autonome par rapport aux États-Unis; il n'est donc pas surprenant qu'elle ait opté pour une solution n'associant pas directement l'allié américain (même si une telle autonomie a été plus

³ Voir Edgar Buckley, Secrétaire général adjoint de l'OTAN pour les plans de défense et des opérations de 1999 à 2004, 'L'invocation de l'article 5' *Revue de l'OTAN*, été 2006.

ou moins invoquée de façon implicite par les États-Unis eux-mêmes ces dernières années).

- Ensuite, en raison de la prédominance des États-Unis, mais également de la participation nécessaire de la Turquie, au sein de l'OTAN, la France aurait certainement pu avoir beaucoup moins de contrôle sur les opérations si elle avait fait appel à l'aide de l'OTAN⁴.
- En outre, de nombreux alliés de l'OTAN participent déjà, à leur mesure, à la lutte contre l'État islamique. En s'appuyant sur l'article 42, paragraphe 7, la France peut encore obtenir des États membres de l'Union parties à l'OTAN un soutien négocié bilatéralement.
- Enfin, plusieurs obstacles politiques et géopolitiques importants s'opposent à l'idée que l'OTAN puisse apporter sa contribution.
 - En raison des tensions encore importantes avec la Russie dans le contexte ukrainien, certains États d'Europe orientale membres de l'Union et de l'OTAN pourraient hésiter à mobiliser l'OTAN dans le dossier syrien.
 - Faire intervenir l'OTAN au Proche et Moyen-Orient en ce moment pourrait être très sensible et contre-productif compte tenu des efforts actuellement déployés en vue d'un processus de transition politique en Syrie (à savoir les récentes discussions de Vienne).
 - La France a renforcé son engagement militaire en Syrie: si elle continue dans cette voie, elle devra se 'rapprocher' de la Russie. Une telle démarche exclut tout recours à des opérations de l'OTAN, une organisation officiellement qualifiée de 'menace' pour la Russie par le président Vladimir Poutine.

Le choix de la France d'invoquer l'article 42, paragraphe 7, plutôt que l'article 222 était probablement délibéré: les conditions et les modalités d'application énoncées à l'article 222 sont plus complexes et peuvent ralentir la mise en œuvre.

2° En invoquant la clause de solidarité plutôt que la clause de défense mutuelle, la France aurait alors recouru à l'outil 'naturel' (l'attaque terroriste' étant clairement mentionnée dans la première phrase de l'article 222, et non dans l'article 42, paragraphe 7), et elle aurait pu mobiliser davantage d'instruments (ceux de l'Union, qui ne sont pas mentionnés dans l'article 42, paragraphe 7).

Toutefois, en choisissant la voie intergouvernementale plutôt que celle de l'Union, la France évite également un certain nombre d'entraves et complications éventuelles.

- La France estime qu'elle n'a pas (et ne tient pas à être considérée comme tel) épuisé tous les moyens et outils dont elle dispose pour

⁴ Curieusement, c'est le sénateur républicain et candidat à la présidence Marco Rubio qui a récemment suggéré d'invoquer l'article 5 et de constituer une vaste coalition contre l'État islamique. Cela pourrait être une autre raison pour laquelle la France ne veut pas mettre le président Obama dans une situation difficile sur le plan national, un an avant l'élection présidentielle américaine.

faire face à la menace terroriste et à l'agression armée, et qu'elle n'est donc pas 'dépassée' par la crise, qui sont décrites comme les conditions d'invocation de l'article 222 (voir article 4 des dispositions d'application); cela pourrait aussi conduire à un débat politique difficile sur le plan intérieur (et au niveau européen⁵) sur le manque de préparation et de moyens dont souffrirait la France pour réagir et se défendre (ce qui peut ne pas être le cas d'un État membre plus petit).

Les difficultés de la France sur le plan financier et militaire ainsi que du point de vue de la sécurité jouent également un rôle clé dans la stratégie du pays, à l'instar d'autres éléments, tels que le débat sur le 'Brexit' au Royaume-Uni.

- En outre, le recours à l'article 42, paragraphe 7 signifie que Paris peut agir rapidement à toutes les étapes du processus de mise en œuvre, sans 'aucune décision formelle ni conclusions du Conseil' selon la déclaration de la HR/VP Federica Mogherini ('aucune autre formalité n'est nécessaire').
- La France conserve également le contrôle du processus, tandis que c'est le Conseil, soutenu par le Secrétariat général du Conseil, la Commission et le SEAE qui, en vertu de l'article 222 (et des informations détaillées figurant dans les modalités de mise en œuvre de 2014⁶) qui a la responsabilité de coordonner les interventions consécutives au recours à l'article 222. Ils sont également chargés de la direction politique et stratégique de la réponse européenne, ainsi que de la production des rapports d'évaluation de la menace.

3° D'autres éléments de contexte importants peuvent également contribuer à expliquer la position française.

- La France a très fortement sollicité ses capacités sur le plan militaire et du point de vue de la sécurité, en raison de ses interventions en Afrique et au Moyen-Orient et de la surveillance accrue au niveau national depuis les attaques terroristes contre *Charlie-Hebdo*, début 2015. Les alliés ne peuvent pas aider un État membre victime d'une agression armée (il existe une 'obligation' claire d'agir avec 'tous les moyens en leur pouvoir', bien que la CJUE ne n'ait pas à assurer le suivi de ces interventions). À la suite des contacts bilatéraux déjà engagés, il est prévu que certains États membres aident la France à retirer une partie de ses capacités des opérations extérieures afin que celle-ci puisse renforcer ses actions nationales ou sur le théâtre syrien. En ce sens, la décision française est clairement inspirée par le ministère de la défense, plutôt que par d'autres acteurs.
- Le contexte du référendum sur le 'Brexit' au Royaume-Uni: donner une réponse 'institutionnelle européenne' dans le cadre d'une PSDC (menant également à de nouvelles compétences pour l'Union dans le cas de l'article 222) risque de déclencher un débat politique difficile et

⁵ Les exigences éventuellement posées par l'Union en raison du manque de préparation et l'entrée en jeu de la CJUE à la suite d'un éventuel non-respect de l'Union ou des États membres en matière de réactivité pourraient relever du processus inscrit à l'article 222.

⁶ Décision du Conseil du 24 juin 2014 (2014/415/UE).

risqué – et donc fâcheux à ce stade – pour le gouvernement britannique (cela donnerait cependant aussi au gouvernement du Royaume-Uni, ainsi qu'à tous les États membres, un 'droit de véto').

5 Conséquences possibles

La France a bénéficié d'un soutien politique unanime et va négocier bilatéralement les contributions concrètes de ses vingt-sept partenaires.

Une aide concrète à la France: un soutien militaire et logistique évident, soit en soutenant directement la coalition contre l'EI ou en remplaçant les troupes françaises dans les missions de la PSDC (par exemple la mission de formation de l'UE au Mali) ou de l'ONU (la FINUL au Liban, la Minusma au Mali ou la Minusca en République centrafricaine) seraient pour Paris des aides appréciables.

Pour les États membres de l'Union qui ne font pas partie de l'OTAN, la deuxième phrase de l'article 42, paragraphe 7 (*'Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.'*), laisse une grande marge d'interprétation de la nature de l'obligation, qui pourrait impliquer par exemple une aide en matière de renseignement.

Malgré le choix de la voie 'intergouvernementale', l'invocation de l'article 42, paragraphe 7, peut avoir des conséquences sur l'évolution de l'Union européenne, en particulier dans le domaine de la PSDC.

- La solidarité européenne et le rôle de l'Union: bien que l'article 42, paragraphe 7, ne mentionne pas explicitement les institutions de l'Union, la France a bel et bien sollicité le déploiement d'un instrument européen en se fondant sur cet article. En outre, elle s'est adressée au Conseil (plutôt qu'au Conseil européen, par exemple) pour faire passer son message, et le ministre Le Drian a mentionné devant l'Assemblée nationale française la nécessité de renforcer *'l'Europe de la Défense'*. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et donc de la clause de défense mutuelle, a conduit certains États membres, voire l'ensemble d'entre eux, à adapter les dispositions de leur ordre juridique sur la sécurité et la défense. Cette adaptation a créé des obligations juridiques qui ont donné une valeur ajoutée au développement de la PSDC. Sans entrer dans des débats institutionnels ou sur les compétences, le grand public en retiendra que, un peu comme ce que prévoit le traité de l'OTAN, l'Union européenne dispose également d'instruments qui peuvent être mobilisés en périodes de crise et a un rôle à jouer dans le domaine de la sécurité. Ce constat peut être utile dans le cadre des futurs débats et décisions sur la PESC et la PSDC.
- Concrètement, le choix de la France de faire appel à l'Union européenne peut contribuer à stimuler et à accélérer le débat en cours sur l'évolution de la PSDC et sur les actions entreprises au titre de cette politique, en particulier les actions de préparation et de prévision ainsi que les capacités et la passation de marchés. En ce qui concerne le secteur de la défense européenne est concerné, l'activation de l'article 42, paragraphe 7, pourrait être propice à la

Au-delà du débat sur le rôle de l'Union européenne, l'invocation de l'article 42, paragraphe 7, par la France aura une incidence sur le débat en cours concernant la PSDC, notamment en ce qui concerne le degré de préparation et les capacités de l'Union. Elle peut aussi peser sur la stratégie globale de l'Union sur la politique étrangère et de sécurité, que la haute représentant/vice-présidente est occupée à élaborer.

mutualisation et au partage des ressources, autrement dit à l'"interopérabilité', en accélérant la mise en œuvre des actions ou des projets déjà convenus ou en précipitant des décisions sur des dossiers toujours en débat.

- Dans ce contexte, il serait surprenant que les événements de Paris n'aient aucune incidence sur l'élaboration, par M^{me} Mogherini et ses équipes, de la stratégie globale sur la politique étrangère et de sécurité. Ce document, attendu pour juin 2016, devrait en effet apporter des réponses aux questions et problèmes concrets que soulèvent les attentats terroristes. La démarche intergouvernementale de la France est, dans ce sens, un défi supplémentaire pour les concepteurs de la stratégie et soulève certainement la question de son approbation par les États membres et de leur adhésion à la vision qu'elle proposera.

6 Le rôle du Parlement européen

Le Parlement européen sera un interlocuteur incontournable dans le débat sur la préparation et la capacité des États membres et de l'Union européenne à réagir face aux attaques terroristes et aux crises, de par les engagements qu'il a pris dans le passé, de par son rôle de surveillance (article 36 du traité UE), de par ses liens avec les parlements nationaux et au vu de l'importance du renforcement de sa légitimité vis-à-vis des citoyens européens.

Force est de constater, tout d'abord, que l'article 42, paragraphe 7, du traité UE ne prévoit aucun rôle pour le Parlement européen. Son activation pourrait rappeler une nouvelle fois la nécessité d'améliorer le degré de préparation de l'Union ainsi que les processus et outils dont elle dispose pour réagir aux menaces pour sa sécurité intérieure et extérieure.

En fait, dans sa résolution de 2012 sur les 'clauses de défense mutuelle et de solidarité de l'Union européenne: dimensions politique et opérationnelle',⁷ le Parlement européen a insisté sur la nécessité pour les États membres et l'Union d'élaborer '*une politique basée sur la prévention, la préparation et la réaction face à toutes les grandes menaces qui pèsent sur la sécurité (...)*'. À cet égard, à la lumière des événements récents, il existe des raisons de croire que les actions des États membres au niveau de l'Union ont été pour le moins trop lentes ou insuffisantes. Cette situation serait toutefois en train de changer, comme en témoigne par exemple l'utilisation de l'intégralité des dispositions de l'IPCR dans la crise des réfugiés.

Le Parlement européen a joué un rôle actif dans ce contexte, en agissant comme une force de motivation, en stimulant le débat et en remettant en cause les actions des États membres. Il doit poursuivre dans cette voie.

En particulier, le Parlement doit continuer à suivre la situation en usant des dispositions de l'article 36 du traité UE, à savoir sa consultation par la haute représentante, M^{me} Mogherini, qui préside le Conseil des affaires étrangères, et à travers les questions et recommandations qu'il peut adresser au Conseil. Le Parlement doit également être associé aux débats en cours et futurs, dans le cadre des réunions de consultation commune qu'il tient régulièrement avec la présidence du Conseil. Enfin, il peut améliorer sa

⁷ 2012/2223(INI) du 22 novembre 2012.

coordination avec les parlements nationaux (en s'appuyant par exemple sur les dispositions relatives à la coopération interparlementaire prévues par le protocole n° 1 au traité FUE) et sa communication stratégique vis-à-vis de la population des États membres en ce qui concerne la sécurité des citoyens. Aux parlements nationaux, le Parlement européen peut rappeler le principe du partage des responsabilités et de la solidarité, et marteler sans relâche le message que les outils européens sont de plus en plus souvent nécessaires, surtout dans le contexte financier actuel. Au grand public, fort de sa légitimité démocratique, le Parlement européen peut donner des assurances sur le fait que la sécurité est un enjeu européen qui sera traité par la solidarité et l'action commune, sans pour autant sacrifier les valeurs de l'Union.

Tout débat sur la solidarité au sein de l'Union (relatif en particulier à l'article 222 du traité FUE) devra nécessairement associer le Parlement européen.

Le deuxième constat que l'on peut poser est qu'il s'agit de la première fois, mais sans doute pas de la dernière, que les deux articles concernant la 'solidarité' de l'Union sont mis au premier plan. À l'avenir, le Parlement européen aura un rôle plus clair lorsque l'article 222 du traité FUE sera invoqué, car cet article dispose qu'il doit être informé des modalités de mise en œuvre de la clause de solidarité (ce qui fut le cas en juin 2014), ainsi qu'en vertu de son pouvoir budgétaire.

Dans le passé, le Parlement a déjà proposé des initiatives visant à assurer et à renforcer l'assistance mutuelle en cas de crises ou de catastrophes.

Les règles restrictives pour invoquer la clause de solidarité pourraient déclencher une réflexion sur la pertinence des outils de l'Union et sur le caractère exhaustif de leur portée.

À l'avenir, son rôle pourrait donc consister à stimuler la préparation de l'Union à une activation de la clause de solidarité visée à l'article 222, susceptible de se produire en raison de la complexité de la menace (interne et externe, acteurs transfrontaliers et non étatiques).

Si un grand État membre, comme la France, a décidé pour diverses raisons d'utiliser l'article 42, paragraphe 7, du traité UE dans le cas présent, un ou plusieurs autres États membres pourraient, de la même manière, estimer opportun et nécessaire d'activer l'article 222 du traité FUE dans un avenir pas si lointain (par exemple si de nouvelles attaques terroristes au moyen d'armes conventionnelles ou non conventionnelles⁸ devaient frapper un petit État membre ou un groupe d'États membres).

L'article 4 (*Invocation de la clause de solidarité*) de la décision du Conseil concernant les modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité fixe toutefois une des rares, mais importantes, limites à cette invocation, puisqu'il indique par exemple (paragraphe 1) qu'*[e]n cas de catastrophe ou d'attaque terroriste, l'État membre affecté peut invoquer la clause de solidarité s'il estime, après avoir exploité les possibilités offertes par les moyens et les instruments existants, tant au niveau national qu'à celui de l'Union, que la situation dépasse manifestement les capacités de réaction dont il dispose*'. Cette disposition pourrait déclencher des débats internes, dans l'Union, sur l'épuisement des 'moyens et instruments existants' et sur l'acceptation pour un État membre de se déclarer lui-même 'dépasse'. Il

⁸ Le 19 novembre, le Premier ministre français a d'ailleurs mentionné les risques CBRN.

faudra tenir compte de ces limitations prévues par les modalités de mise en œuvre lorsque les conditions d'invocation de tout le potentiel de cette clause se présenteront. La question de la complémentarité possible entre les deux clauses (peuvent-elles être déclenchées simultanément ou successivement?) mérite aussi une attention particulière.

Troisième constat: tôt ou tard, un débat devra avoir lieu sur l'évaluation de la mise en œuvre et des effets de l'invocation des clauses de solidarité (article 42, paragraphe 7, du traité UE) ou des outils de solidarité (IPCR) au sein de l'Union en temps de crise (le traité de Lisbonne ne le prévoit pas, mais ce débat deviendra sans doute bientôt opportun d'un point de vue politique et sensé d'un point de vue opérationnel). À ce moment, le Parlement européen devra avoir son mot à dire, en prenant comme point de départ sa résolution de novembre 2012. Nul doute qu'il contribuera ainsi, à son niveau, à tirer des enseignements qui s'imposent.

7 Conclusion

Le choix de la France d'invoquer l'article 42, paragraphe 7, du traité UE (le choix d'un outil de l'UE intergouvernemental et réactif) était délibéré. Bien que cette décision ait été largement motivée par le contexte national (politique, tactique et logistique), ses conséquences risquent d'être plus importantes. Une fois les réactions immédiates apaisées, une analyse plus approfondie et à long terme est susceptible de révéler des clivages dans la nature collective et dans la complexité des outils de la solidarité au sein de l'Union et des instruments de la PSDC.

Les menaces et les crises sont devenues multidimensionnelles et transnationales. Elles nécessitent de réexaminer la 'boîte à outils' collective de l'Union et le rôle de chaque instrument de 'l'approche globale de l'Union', et ainsi également le rôle des institutions européennes. Le débat sur la nécessité et les moyens de renforcer la mutualisation et le partage des ressources au niveau de l'Union est, dans ce contexte, susceptible de s'intensifier.

La décision de la France de déclencher 'seulement' l'article 42, paragraphe 7, ne peut répondre que partiellement aux problèmes auxquels le pays et les autres États membres font face. Si la France ne peut pas retirer rapidement ses troupes de Syrie et d'Iraq, elle risque de nouveau, à moyen et à long terme, de voir ses capacités dépassées et elle ne sera plus en mesure de jouer son rôle au sein de l'OTAN en tant que 'nation-cadre', auprès de laquelle les petits pays devraient pouvoir emprunter des capacités.

Cependant, les clauses de solidarité du traité de Lisbonne dans le domaine de la sécurité (article 42, paragraphe 7, du traité UE et article 222 du traité FUE) semblent également, dans leur forme actuelle, n'être que des réponses partielles aux problèmes qu'affronte l'Union européenne. L'invocation de l'article 42, paragraphe 7, par la France va certainement déclencher un débat sur la mise en œuvre et sur les de cet article. Un débat

sur la complémentarité possible entre les deux articles du traité peut être utile, tout comme le seraient des propositions précises sur la façon de les associer ou sur le recours à d'autres outils (comme l'article 42, paragraphe 6, du traité UE sur la coopération structurée permanente ou l'article 44 du même traité sur la réalisation d'une mission par un groupe d'États membres). Ce débat devrait aussi aborder les limites du mécanisme actuel de solidarité au sein de l'Union concernant la sécurité.

Dans une résolution de 2012, le Parlement européen a mentionné les *'principes de l'indivisibilité de la sécurité et de la solidarité mutuelle entre les États membres, et en tenant compte de la nécessité d'un meilleur rapport coût-efficacité et d'une répartition équitable des tâches et des coûts'*. Dans le débat qui est susceptible d'émerger au cours des semaines et mois à venir, le Parlement européen continuera à jouer un rôle important de surveillance et de stimulation.