Informations de base

2012/2223(INI) INI - Procédure d'initiative	Procédure terminée
Clauses de défense mutuelle et de solidarité de l'Union européenne: dimensions politique et opérationnelle **Subject** 6.10.02 Politique de sécurité et de défense commune (PSDC); UEO, OTAN 7.30.09 Sécurité publique	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
AFET Affaires étrangères	PAŞCU Ioan Mircea (S&D)	06/03/2012
	Rapporteur(e) fictif/fictive GIANNAKOU Marietta (PPE) DUFF Andrew (ALDE) CRONBERG Tarja (Verts /ALE) VAN ORDEN Geoffrey (ECR) LÖSING Sabine (GUE/NGL)	

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures		
AFCO Affaires constitutionnelles (Commission associée)	DUFF Andrew (ALDE)	12/07/2012

Commission européenne

DG de la Commission	Commissaire
Service européen pour l'action extérieure	ASHTON Catherine

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
13/09/2012	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
13/09/2012	Annonce en plénière de la saisine des commissions associées		
25/10/2012	Vote en commission		
31/10/2012	Dépôt du rapport de la commission	A7-0356/2012	Résumé
21/11/2012	Débat en plénière		
22/11/2012	Décision du Parlement	T7-0456/2012	Résumé
22/11/2012	Résultat du vote au parlement		
22/11/2012	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de la procédure	2012/2223(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 55
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	AFET/7/09829

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE492.839	09/08/2012	
Amendements déposés en commission		PE496.435	24/09/2012	
Avis de la commission	AFCO	PE496.318	10/10/2012	
Avis de la commission	LIBE	PE496.413	15/10/2012	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A7-0356/2012	31/10/2012	Résumé
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T7-0456/2012	22/11/2012	Résumé

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière	SP(2013)110	02/04/2013	

Clauses de défense mutuelle et de solidarité de l'Union européenne: dimensions politique et opérationnelle

2012/2223(INI) - 31/10/2012 - Rapport déposé de la commission, lecture unique

La commission des affaires étrangères a adopté un rapport d'initiative d'Ioan Mircea PAŞCU (S&D, RO) sur les clauses de défense mutuelle et de solidarité de l'Union européenne: dimensions politique et opérationnelle.

Les députés rappellent que l'élaboration d'une politique commune de la défense, visant à mettre en place une défense commune, renforce l'identité européenne et l'autonomie stratégique de l'Union européenne. Ils rappellent également que, même si les États membres conservent la responsabilité première dans la gestion des crises frappant leur territoire, les menaces graves et complexes qui pèsent sur la sécurité, allant d'attaques armées au terrorisme en passant par des catastrophes naturelles ou de type CBRN et autres cyberattaques, ont de plus en plus un caractère transfrontalier et peuvent facilement déborder les capacités d'un seul État membre. Ils prient donc les États membres, la Commission et la vice-présidente/haute représentante (VP/HR) **d'utiliser pleinement les possibilités offertes par toutes les dispositions pertinentes du traité**, et notamment la clause de défense mutuelle et la clause de solidarité, afin de fournir aux citoyens européens les mêmes garanties de sécurité contre les menaces conventionnelles et non conventionnelles. Ils font ainsi référence à l'article 42, paragraphe 7, du traité UE ("clause de défense mutuelle" ou "clause d'assistance mutuelle") et à l'article 222 du traité FUE ("clause de solidarité").

Le rapport détaille en particulier la manière dont ces clauses doivent être interprétées et mises en œuvre en termes de champ d'application et de capacités.

1) Clause de défense mutuelle :

Champ d'application : les députés rappellent aux États membres leur obligation non équivoque de prêter aide et assistance, par tous les moyens en leur pouvoir, à un État membre qui serait l'objet d'une agression armée sur son territoire. Et bien qu'une agression de grande ampleur contre un État membre semble improbable dans un avenir prévisible, la défense territoriale traditionnelle et la défense contre les nouvelles menaces doivent rester une priorité. En ce sens, **des attaques non armées, telles les cyberattaques**, pourraient être couvertes par la clause si leurs conséquences menaçaient gravement la sécurité d'État membre quelconque.

Les députés rappellent également que le traité impose une compatibilité des engagements et de la coopération en matière de défense mutuelle avec l'OTAN. Ils soulignent cependant qu'il faut se préparer à faire face à des situations impliquant des États membres de l'Union non membres de l'OTAN ou des territoires des États membres de l'Union qui ne relèvent pas de l'OTAN, comme prévu par l'accord "Berlin Plus".

Capacités : d'une manière générale, les députés insistent sur la nécessité de garantir aux **pays européens la disponibilité de capacités militaires crédibles**. Ils encouragent donc les États membres à **accroître leurs efforts pour le renforcement concerté des capacités militaires**, notamment au travers des initiatives complémentaires "mutualisation et partage" et "défense intelligente" de l'Union et de l'OTAN, surtout en ces temps de restrictions budgétaires. Ils insistent donc pour que l'Union et l'OTAN consolident leur coopération en renforçant leurs capacités de base technologiques et matérielles.

Les députés renouvellent leur appel en faveur d'**une harmonisation systématique des besoins militaires et d'un processus harmonisé de l'Union en matière de planification et d'acquisition dans le domaine de la défense**, à la hauteur des ambitions de l'Union

Structures et procédures : les députés attendent de la VP/HR qu'elle propose des modalités et des orientations pratiques afin de garantir une réponse efficace si un État membre invoque la clause de défense mutuelle, ainsi qu'une analyse du rôle des institutions de l'Union en cas d'invocation. En cas d'action collective pour défendre un État membre attaqué, les députés estiment qu'il devrait être possible de recourir, si nécessaire, aux structures actuelles de gestion des crises dont dispose l'Union, et notamment de **la possibilité d'activer un état-major opérationnel de l'UE**. Ils demandent donc à nouveau aux États membres d'établir une telle capacité permanente, sur la base du Centre opérationnel de l'UE.

2) Clause de solidarité :

Champ d'application : en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine, l'Union et ses États membres devraient agir conjointement et mobiliser tous les instruments disponibles, y compris **les moyens militaires mis à la disposition des États membres** (ex. : en cas de menace terroriste). Ils demandent également que l'on tienne compte de toutes sortes de menaces, comme des attaques dans le cyberespace, des pandémies ou des pénuries d'énergie.

Parallèlement, les États membres sont appelés à **investir dans leurs propres capacités en matière de sécurité et de ne pas s'en remettre excessivement à la solidarité des autres**. D'une manière générale, la clause de solidarité doit d'abord être invoquée **à la demande d'un État membre** avant d'être mise en œuvre.

Capacités et ressources : les députés soulignent que la mise en œuvre de la clause de solidarité devrait faire partie intégrante d'un système permanent de réponse aux crises, reposant sur les instruments et capacités sectoriels existants. Á cet effet, ils relèvent le rôle fondamental du mécanisme de protection civile européen et soutiennent le futur mécanisme qui le remplacera.

Les députés soulignent en outre la nécessité de garantir que la solidarité repose sur **des mécanismes de financement appropriés au niveau de l'Union** permettant un degré de flexibilité suffisant en cas d'urgence. En ce sens, ils se félicitent de l'augmentation du niveau de cofinancement au titre du mécanisme de protection civile, en particulier pour les coûts liés aux transports. Ils rappellent que le Fonds de solidarité peut fournir une assistance financière en cas de catastrophe majeure et que le Conseil peut accorder une assistance financière de l'Union en vertu de l'article 122, paragraphe 2, du traité FUE lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse. D'une manière générale, cette disposition du traité est à comprendre comme une «boîte à outils» complète de l'Union afin de relever certains des principaux nouveaux défis de sécurité, comme ceux touchant à la sécurité énergétique et à la sécurité de l'approvisionnement.

Structures et procédures : les députés insistent pour que l'Union dispose de structures de réponse adaptées, dotées de **moyens de suivi et de réponse actifs 24h/24 et 7/7**. Ils prennent acte de l'établissement d'une salle de veille au sein du Service européen pour l'action extérieure, ainsi que de l'existence de plusieurs centres de suivi sectoriel au sein de la Commission et organes spécialisés de l'Union. Dans la mesure du possible, ils demandent que l'on évite les doublons et que l'on garantisse la cohérence et la coordination des actions, vu la pénurie de moyens actuels.

Sur le plan structurel, les députés demandent que **tous les services spécialisés au niveau de l'Union soient réunis au sein d'un système d'information unique sécurisé**, par exemple au sein de la plateforme de coordination interne ARGUS. Ils appellent en outre à une coordination politique renforcée au sein du Conseil en cas de crise grave. Ils se félicitent de la mise en place du nouveau dispositif de l'UE pour la coordination dans les situations d'urgence et de crise.

Les députés demandent encore :

- le développement d'une connaissance commune et d'analyse intégrées de la situation pour les institutions de l'Union et les États membres, et se réjouissent du projet de transformation du Centre de suivi et d'information en Centre de réaction d'urgence ;
- le renforcement des capacités d'assistance et d'échanges de meilleures pratiques ;
- la création de **liens procéduraux et organisationnels** entre services concernés des États membres afin de garantir le bon fonctionnement de la clause de solidarité après son activation.

En ce qui concerne le processus décisionnel au sein du Conseil déclenché par une demande d'assistance au titre de la clause de solidarité, les députés estiment que cela ne doit pas nuire à la réactivité de l'Union, et que la réponse aux crises assurée par les mécanismes existants doit pouvoir intervenir **immédiatement, indépendamment de toute décision politique**. Ils rappellent au passage que le recours aux moyens militaires pour soutenir les opérations de protection civile est déjà possible au niveau opérationnel sans que la clause de solidarité soit activée, comme en témoigne la coopération réussie entre la Commission et l'État-major de l'UE lors des opérations menées au **Pakistan** ou en **Lybie**.

Les députés estiment qu'il faut également renforcer le volet «évaluation de la menace» en vue d'une meilleure gestion et réactivité face aux crises avérées ou potentielles. Ils encouragent donc les États membres à partager leurs évaluations nationales des risques pour permettre une évaluation conjointe de la situation.

Les députés insistent encore pour que le Parlement européen soit dûment informé de la situation sur le terrain en cas de catastrophe ou d'attaque entraînant la mise en jeu de la clause de solidarité, ainsi que des origines et des conséquences éventuelles de ces événements.

Considérations générales : les députés font également une série de considérations générales, notamment sur les liens existant entre **l'UE et l'OTAN**. Ils appellent à une collaboration politique accrue entre la VP/HR de l'Union et le secrétaire général de l'OTAN à des fins d'évaluation des risques, de gestion des ressources, de planification des politiques et d'exécution des opérations civiles et militaires. Ils réaffirment également que **l'Union ou ses États membres ne peuvent recourir à la force que si elle est légalement justifiée au regard de la charte des Nations unies**. Dans ce contexte, ils rappellent également le droit inhérent à l'autodéfense individuelle ou collective.

Les députés invitent enfin la Commission et la VP/HR à présenter, avant la fin de l'année 2012, des propositions conjointes de décision du Conseil définissant les modalités de mise en œuvre de la clause de solidarité conformément aux dispositions de l'article 222, paragraphe 3, du traité FUE, en précisant, en particulier, les rôles et compétences des différents acteurs.

Á noter qu'une **opinion minoritaire** s'est dégagée dans le cadre du présent rapport par plusieurs députés du groupe GUE/NGL qui rejettent la clause de solidarité, en raison du manque de définition de son champ d'application réel et du fait qu'elle favoriserait l'option de mesures militaires aux dépens de mesures civiles à l'extérieur et à l'intérieur de l'Union. Ces députés défendent au contraire **une Union européenne civile** favorisant une résolution des conflits, civile.

Clauses de défense mutuelle et de solidarité de l'Union européenne: dimensions politique et opérationnelle

2012/2223(INI) - 22/11/2012 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement a adopté par 438 voix pour, 53 voix contre et 104 abstentions, une résolution sur les clauses de défense mutuelle et de solidarité de l'Union européenne: dimensions politique et opérationnelle.

Le Parlement rappelle que l'élaboration d'une politique commune de la défense, visant à mettre en place une défense commune, renforce l'identité européenne et l'autonomie stratégique de l'Union européenne. Il rappelle également qu'une défense européenne plus forte et plus performante est indispensable à la consolidation du lien transatlantique dans un contexte de changements géostratégiques d'ordre structurel, accélérés par la crise économique mondiale, et notamment à un moment où les États-Unis opèrent un repositionnement stratégique à l'égard de la région Asie-Pacifique.

Le Parlement met également en avant le fait que, même si les États membres conservent la responsabilité première dans la gestion des crises frappant leur territoire, les menaces graves et complexes qui pèsent sur la sécurité, allant d'attaques armées au terrorisme en passant par des catastrophes naturelles ou de type CBRN et autres cyberattaques, ont de plus en plus un caractère transfrontalier et peuvent facilement déborder les capacités d'un seul État membre. Il prie donc les États membres, la Commission et la vice-présidente/haute représentante (VP/HR) **d'utiliser pleinement les possibilités offertes par toutes les dispositions pertinentes du traité**, et notamment la clause de défense mutuelle et la clause de solidarité, afin de fournir aux citoyens européens les mêmes garanties de sécurité contre les menaces conventionnelles et non conventionnelles. Il fait ainsi référence à l'article 42, paragraphe 7, du traité UE ("clause de défense mutuelle" ou "clause d'assistance mutuelle") et à l'article 222 du traité FUE ("clause de solidarité").

La résolution détaille en particulier la manière dont ces clauses doivent être interprétées et mises en œuvre en termes de champ d'application et de capacités.

1) Clause de défense mutuelle :

Champ d'application : le Parlement rappelle aux États membres leur obligation non équivoque de prêter aide et assistance, par tous les moyens en leur pouvoir, à un État membre qui serait l'objet d'une agression armée sur son territoire. Et bien qu'une agression de grande ampleur contre un État membre semble improbable dans un avenir prévisible, la défense territoriale traditionnelle et la défense contre les nouvelles menaces doivent rester une priorité. En ce sens, **des attaques non armées, telles les cyberattaques**, pourraient être couvertes par la clause si leurs conséquences menaçaient gravement la sécurité d'État membre quelconque.

Le Parlement rappelle également que le traité impose une compatibilité des engagements et de la coopération en matière de défense mutuelle avec l'OTAN. Il souligne cependant qu'il faut se préparer à faire face à des situations impliquant des États membres de l'Union non membres de l'OTAN ou des territoires des États membres de l'Union qui ne relèvent pas de l'OTAN, comme prévu par l'accord "Berlin Plus".

Capacités : d'une manière générale, le Parlement insiste sur la nécessité de garantir aux **pays européens la disponibilité de capacités militaires crédibles**. Il encourage donc les États membres à **accroître leurs efforts pour le renforcement concerté des capacités militaires**, notamment au travers des initiatives complémentaires "mutualisation et partage" et "défense intelligente" de l'Union et de l'OTAN, surtout en ces temps de restrictions budgétaires. Il demande également, que les travaux de l'Agence européenne de défense soient pleinement utilisés et pris en compte par les ministères nationaux de la défense et encourage les États membres et le SEAE à poursuivre le débat en vue de mettre en place la coopération structurée permanente prévue par le traité de Lisbonne. L'OTAN et l'Union devraient en outre toutes deux s'employer à **renforcer leurs capacités de base**, améliorer leur interopérabilité et coordonner leurs **doctrines**, planifications, technologies, équipements et méthodes de formation.

Le Parlement renouvelle son appel en faveur d'**une harmonisation systématique des besoins militaires et d'un processus harmonisé de l'Union en matière de planification et d'acquisition dans le domaine de la défense**, à la hauteur des ambitions de l'Union.

Structures et procédures : le Parlement attend de la VP/HR qu'elle propose des modalités et des orientations pratiques afin de garantir une réponse efficace si un État membre invoque la clause de défense mutuelle, ainsi qu'une analyse du rôle des institutions de l'Union en cas d'invocation. En cas d' action collective pour défendre un État membre attaqué, il estime qu'il devrait être possible de recourir, si nécessaire, aux structures actuelles de gestion des crises dont dispose l'Union, et notamment de **la possibilité d'activer un état-major opérationnel de l'UE**. Il demande donc à nouveau aux États membres d'établir une telle capacité permanente, sur la base du Centre opérationnel de l'UE.

2) Clause de solidarité :

Champ d'application : en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine, l'Union et ses États membres devraient agir conjointement et mobiliser tous les instruments disponibles, y compris **les moyens militaires mis à la disposition des États membres** (ex. : en cas de menace terroriste). Il demande également que l'on tienne compte de toutes sortes de menaces, comme des attaques dans le cyberespace, des pandémies ou des pénuries d'énergie.

Parallèlement, les États membres sont appelés à **investir dans leurs propres capacités en matière de sécurité et à ne pas s'en remettre excessivement à la solidarité des autres**. D'une manière générale, la clause de solidarité doit d'abord être invoquée **à la demande d'un État membre** avant d'être mise en œuvre.

Capacités et ressources : le Parlement souligne que la mise en œuvre de la clause de solidarité devrait faire partie intégrante d'un système permanent de réponse aux crises, reposant sur les instruments et capacités sectoriels existants. Á cet effet, il relève le rôle fondamental du mécanisme de protection civile européen et soutient le futur mécanisme qui le remplacera.

Le Parlement souligne en outre la nécessité de garantir que la solidarité repose sur **des mécanismes de financement appropriés au niveau de l'Union** permettant un degré de flexibilité suffisant en cas d'urgence. En ce sens, il se félicite de l'augmentation du niveau de cofinancement au titre du mécanisme de protection civile, en particulier pour les coûts liés aux transports. Il rappelle que le Fonds de solidarité peut fournir une assistance financière en cas de catastrophe majeure et que le Conseil peut accorder une assistance financière de l'Union en vertu de l'article 122, paragraphe 2, du traité FUE lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse. D'une manière générale, cette disposition du traité est à comprendre comme une «boîte à outils» complète de l'Union afin de relever certains des principaux nouveaux défis de sécurité, comme ceux touchant à la sécurité énergétique et à la sécurité de l'approvisionnement.

Structures et procédures : le Parlement insiste pour que l'Union dispose de structures de réponse adaptées, dotées de **moyens de suivi et de réponse actifs 24h/24 et 7/7**. Il prend acte de l'établissement d'une salle de veille au sein du Service européen pour l'action extérieure, ainsi que de l'existence de plusieurs centres de suivi sectoriel au sein de la Commission et organes spécialisés de l'Union. Dans la mesure du possible, il demande que l'on évite les doublons et que l'on garantisse la cohérence et la coordination des actions, vu la pénurie de moyens actuels.

Sur le plan structurel, le Parlement demande que **tous les services spécialisés au niveau de l'Union soient réunis au sein d'un système d'information unique sécurisé**, par exemple au sein de la plateforme de coordination interne ARGUS. Il appelle en outre à une coordination politique renforcée au sein du Conseil en cas de crise grave. Il se félicite de la mise en place du nouveau dispositif de l'UE pour la coordination dans les situations d'urgence et de crise.

La résolution demande encore :

- le développement d'une connaissance commune et d'analyse intégrées de la situation pour les institutions de l'Union et les États membres ;
- le renforcement des capacités d'assistance et d'échanges de meilleures pratiques ;
- la création de **liens procéduraux et organisationnels** entre services concernés des États membres afin de garantir le bon fonctionnement de la clause de solidarité après son activation.

En ce qui concerne le processus décisionnel au sein du Conseil déclenché par une demande d'assistance au titre de la clause de solidarité, le Parlement estime que cela ne doit pas nuire à la réactivité de l'Union, et que la réponse aux crises assurée par les mécanismes existants doit pouvoir intervenir **immédiatement, indépendamment de toute décision politique**. Il rappelle au passage que le recours aux moyens militaires pour soutenir les opérations de protection civile est déjà possible au niveau opérationnel sans que la clause de solidarité soit activée, comme en témoigne la coopération réussie entre la Commission et l'État-major de l'UE lors des opérations menées au **Pakistan** ou en **Lybie**.

Le Parlement estime qu'il faut également renforcer le volet «évaluation de la menace» en vue d'une meilleure gestion et réactivité face aux crises avérées ou potentielles. Il encourage donc les États membres à partager leurs évaluations nationales des risques pour permettre une évaluation conjointe de la situation.

Le Parlement insiste encore pour être dûment informé de la situation sur le terrain en cas de catastrophe ou d'attaque entraînant la mise en jeu de la clause de solidarité, ainsi que des origines et des conséquences éventuelles de ces événements.

Considérations générales : le Parlement fait également une série de considérations générales, notamment sur les liens existant entre **l'UE et l'OTAN**. Il prend notamment acte du nouveau concept stratégique de l'OTAN, qui, outre le maintien du rôle de l'OTAN en tant qu'alliance militaire, vise à renforcer sa capacité à agir en tant que communauté politique et de sécurité en partenariat avec l'Union. Constatant les complémentarités existant entre les objectifs de l'OTAN et ceux fixés à l'article 43 du traité UE, **le Parlement met en garde contre un dédoublement coûteux des efforts entre ces deux organisations** et donc un gaspillage de ressources. Il appelle donc à une collaboration politique nettement plus étroite et régulière entre la haute représentante de l'Union et le secrétaire général de l'OTAN à des fins d'évaluation des risques, de gestion des ressources, de planification des politiques et d'exécution des opérations civiles et militaires. Il réaffirme également que **l'Union ou ses États membres ne peuvent recourir à la force que si elle est légalement justifiée au regard de la Charte des Nations unies**. Dans ce contexte, il rappelle également le droit inhérent à l'autodéfense individuelle ou collective.

Le Parlement invite enfin la Commission et la VP/HR à présenter, avant la fin de l'année 2012, des propositions conjointes de décision du Conseil définissant les modalités de mise en œuvre de la clause de solidarité conformément aux dispositions de l'article 222, paragraphe 3, du traité FUE, en précisant, en particulier, les rôles et compétences des différents acteurs.