

L'activation de l'article 42 § 7 TUE par la France et la place de l'assistance mutuelle au sein de la politique européenne de défense

Beaucoup de bruit pour peu de choses ?

par Élie PÉROT

*Doctorant à l'Institut pour les études européennes
Université Libre de Bruxelles*

Suite aux attaques à Paris et à Saint-Denis en novembre 2015, la France a demandé « aide et assistance » aux autres États membres de l'Union européenne en invoquant pour la première fois l'article 42, paragraphe 7 du Traité sur l'Union européenne (TUE). Cette « clause d'assistance mutuelle »¹ prévoit en effet que :

« 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'invocation de cette clause par la France n'a pas été toutefois sans soulever certains problèmes. Le premier problème a été plutôt d'ordre juridique car le recours à l'article 42 § 7 TUE, suite à des attaques terroristes par un groupe non-étatique, n'a pas manqué de souligner à nouveau les incertitudes quant à la définition en droit de l'« agression armée ». Le second problème a été en revanche davantage d'ordre politique et propre à l'Union européenne : l'invocation de cette « clause d'assistance mutuelle » a montré à la fois le rôle potentiel de l'Union européenne en matière de défense collective et les limites très vite atteintes en la matière par l'Union.

1. On la désigne parfois aussi comme la « clause de défense mutuelle » de l'Union européenne. Ni l'une ni l'autre de ces dénominations n'apparaissent dans le TUE. Dans le reste de l'article, on préfère les termes de « clause d'assistance mutuelle ».

C'est ce second problème que cet article se propose de traiter et cela pour deux raisons. D'abord, si l'invocation de l'article 42 § 7 TUE par la France a ravivé le débat autour de la définition de l'« agression armée », elle n'a pas véritablement changé les termes de celui-ci : on retrouve les questionnements familiers à propos de la détermination du statu quo (qui est l'agresseur ? qui est la victime ? la légitime défense préventive est-elle justifiée ?), de la gravité des faits considérés (à quel point la violence est-elle suffisamment sévère, directe, intentionnelle et clairement attribuable ?) et du statut juridique des acteurs (les États uniquement ou aussi des acteurs non-étatiques ?). En elle-même, l'invocation de l'article 42 § 7 TUE ne fait que renouveler ces questions plus qu'elle n'apporte d'éléments nouveaux concourant à leur résolution².

Il paraît intéressant à l'inverse de se concentrer sur les aspects politiques propres à l'Union européenne en raison du contexte actuel. Depuis peu, les États membres de l'Union européenne se sont en effet appliqués à donner un nouvel élan à « l'Europe de la défense ». Après des années d'inertie et de maigres avancées en la matière, tout un ensemble de mesures ont été prises en 2016 et en 2017 dans ce domaine. Néanmoins, dans quelle mesure, cette revitalisation actuelle de la politique européenne de sécurité et de défense traite-t-elle du problème de l'assistance mutuelle, à la lumière notamment de l'expérience de 2015 ? Dit autrement, l'assistance mutuelle occupe-t-elle désormais une place davantage préminente pour l'Union ou bien tout cela a-t-il été beaucoup de bruit pour rien ?

Cet article se propose de répondre à cette question de la manière suivante : sa première section rappelle que, en réponse à l'activation de l'article 42 § 7 TUE par la France, l'aide et l'assistance apportées par les autres États membres ont été limitées mais que ce sont surtout les lacunes des institutions mêmes de l'Union européenne qui ont été critiquées (I) ; la deuxième partie se penche sur les demandes de réformes en termes de procédures et de structures au niveau des institutions de l'Union européenne qui ont été formulées en réaction aux carences constatées (II) ; enfin, la troisième section tente de démontrer que, malgré la relance récente de la politique européenne de sécurité et de défense, l'Union européenne n'a pas encore réalisé les avancées attendues dans ce domaine (III).

2. Sur cette question, on peut consulter avec profit : Eric Langland, « Germany's Vote to Strike ISIS in Syria Signals a Shift in its Approach to International Law », DGAP kompakt, n°14, juin 2016 ; Fabien Gouttefarde, « L'invocation de l'article 42§7 TUE : la solidarité militaire européenne contre le terrorisme », *R.D.N.*, mars 2016, p. 68-76 ; Emanuele Cimiotta, « Le implicazioni del primo ricorso alla c.d. 'clausola di mutua assistenza' del Trattato sull'Unione europea », *European Papers*, vol.1, n°1, 2016, p. 163-175. Plus généralement, l'article de Julius Stone, publié en réaction à la résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale des Nations unies en date du 14 décembre 1974, identifiait déjà les difficultés principales rencontrées par la tentative de donner une définition de l'« agression armée » en droit international et constitue un solide point de départ pour aborder le débat: Julius Stone, « Hopes and Loopholes in the 1974 Definition of Aggression », *The American Journal of International Law*, vol. 71, n°2, avril 1977, p. 224-246.

I. L'aide des États membres a été modérée mais ce sont surtout les lacunes des institutions européennes qui ont été soulignées

L'aide que les États membres de l'Union européenne ont fournies à la France suite à l'invocation de la clause d'assistance mutuelle a été limitée. Rappelons cependant que, de l'aveu même du ministre de la défense, Jean-Yves Le Drian, l'activation de l'article 42 § 7 TUE constituait « *un acte politique d'abord* »³ et que de nombreux pays européens étaient déjà engagés dans la lutte contre l'État Islamique (EI). Autant dire qu'une assistance massive de la part des pays européens n'était pas véritablement escomptée ; et c'est en proportion de ces attentes modérées que les partenaires européens ont effectivement répondu. En revanche et de façon plus préoccupante, cette première invocation de la clause d'assistance mutuelle a fait resurgir au grand jour l'absence de préparation des institutions de l'Union européenne dans ce domaine, réduisant la cohérence et l'efficacité de la réponse de l'Union européenne dans son ensemble.

Pour commencer, revenons sur l'aide concrète reçue par la France : celle-ci a été mesurée et inégalement réparties entre les autres États membres ; elle a pu prendre différentes formes, témoignant de la flexibilité d'emploi de la clause d'assistance mutuelle. Sur le plan externe, les contributions les plus notables ont été apportées par l'Allemagne et le Royaume-Uni. Berlin a décidé d'engager 1,200 soldats supplémentaires dans la lutte contre l'EI et l'Allemagne a aussi augmenté le nombre de ses soldats participant à la MINUSMA au Mali (passant de 150 à 650). L'invocation de l'article 42 § 7 TUE avait d'ailleurs facilité au niveau politique l'engagement plus poussé des forces armées allemandes puisque le ministre des affaires étrangères, Frank-Walter Steinmeier, devant le Bundestag avait explicitement fait reposer sa demande d'autorisation d'une plus grande implication de l'armée allemande sur cette base légale (en plus de l'article 51 de la Charte des Nations Unies et des résolutions 2170 (2014), 2199(2015) et 2249 (2015) du Conseil de Sécurité des Nations Unies)⁴. De même, le Royaume-Uni a commencé à procéder à des frappes aériennes sur le territoire syrien après leur approbation par le parlement britannique, donnée le 2 décembre 2015⁵. On peut encore citer l'exemple de la Belgique qui a doublé le nombre de ses troupes présentes

3. Conférence de presse conjointe de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, et Mme Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, sur le soutien de l'Union européenne à la France dans la lutte contre le terrorisme, à Bruxelles le 17 novembre 2015. Voir aussi à propos des motifs supposés de la décision d'invoquer l'article 42 § 7 TUE (notamment en comparaison de l'article 222 TFUE ou de l'article 5 du traité de Washington) : Giovanni Faleg, *European Security after the Paris Attacks*, Centre for European Policy Studies (CEPS), 24 November 2015 ; European Council on Foreign Relations, « Article 42.7 : An explainer » November 2015 ; Thierry Tardy, *Mutual defence – one month on*, Alert n°55, EUISS, 17 décembre 2015.

4. Eric Langland, *op. cit.* ; Federal Government of Germany, « Fight against terrorist organisation. Bundestag approves mandate for Syria mission », 4 décembre 2015.

5. On se souvient que les députés britanniques avaient refusé l'autorisation en août 2013 de frappes aériennes contre le gouvernement en Assad, suite aux attaques à l'arme chimique. Lors des débats, les députés britanniques

dans le cadre de l'EUTM Mali (les effectifs passant de 90 à 175 militaires). Les autres pays européens se sont engagés également à augmenter leurs contributions aux missions de l'Union européenne et de l'ONU en cours, même si les effectifs supplémentaires en question ont été parfois très limités voire purement symboliques⁶. D'autres pays tels que la Pologne ont même cherché à négocier leur soutien en échange de contreparties (en l'occurrence, le soutien au renforcement des déploiements de l'OTAN sur son flanc Est)⁷. Toutefois, on ne saurait attribuer l'entière responsabilité de ces participations supplémentaires à l'invocation de l'article 42 § 7 TUE : certaines d'entre elles étaient déjà en discussion avant les attentats, d'autres avaient déjà été requises par les alliés dans le cadre de la coalition anti-EI⁸. En outre, certaines contributions additionnelles auraient été aussi probablement décidées en signe de solidarité même en l'absence du recours à la clause d'assistance mutuelle par la France. A titre significatif, les députés britanniques n'ont pas évoqué l'article 42 § 7 TUE lors de leurs débats portant sur l'extension des frappes aériennes du Royaume-Uni au territoire syrien. L'invocation de l'article 42 § 7 TUE a ainsi été un motif politique additionnel mais pas nécessairement crucial dans l'engagement renforcé mais modeste des pays européens.

Sur le plan interne à l'Union, l'activation de l'article 42 § 7 TUE n'a pas eu de conséquence juridique directe même si la France a pu exercer une pression politique plus forte afin d'accélérer les procédures et réformes déjà engagées. Par exemple, en ce qui concerne la directive sur les données des dossiers passagers de l'Union européenne (*PNR-Passenger Name Record*), un accord provisoire a été rapidement trouvé entre le Conseil et le Parlement peu après les attentats (le 2 décembre), mais des trilogues à ce sujet étaient déjà en cours depuis septembre⁹. Dans la même veine, la Commission a présenté un paquet de nouvelles mesures pour lutter contre le trafic d'armes le 18 novembre 2015, des mesures qui faisaient déjà parties de son programme de travail pour 2016¹⁰. Pareillement, Europol a ouvert un nouveau

6. Les effectifs fournis peuvent parfois se compter sur les doigts de la main. Pour un panorama complet des contributions individuelles des États membres en date de juillet 2016, voir : Suzana Elena Anghel, Carmen-Cristina Cîrlig, *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*, EPRS (Service de recherche du Parlement européen), juillet 2016.

7. Nicolas Gros-Verheyde, « La Pologne toujours en solidarité minimale ? », *Bruxelles 2*, 19 janvier 2016.

8. Thierry Tardy, *op. cit.* Voir aussi : Nicolas Gros-Verheyde, « La demande française de solidarité : un semi flop », *Bruxelles 2*, 4 février 2016.

9. Voir : Catherine Stupp, « Council pushes for broad collection of flight passenger data after Paris attacks », *Euractiv.com*, 20 novembre 2015. La directive est entrée en vigueur en mai 2016 (*directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière*).

10. Commission européenne, Communication de la Commission, Programme de travail de la Commission pour 2016, L'heure n'est plus à une gestion conventionnelle, COM(2015) 610 final, 27 octobre 2015.

centre européen de contre-terrorisme (*ECTC-European Counter Terrorism Centre*) en janvier 2016 ; la création était cependant déjà prévue par le programme européen en matière de sécurité d'avril 2015¹¹. Enfin, et toujours dans le même ordre d'idée, le souhait d'une plus grande flexibilité budgétaire émis par le président de la République par rapport au pacte de stabilité à la suite des attentats de Saint-Denis et Paris, avait déjà été acté par la Commission en juillet 2015 pour le cas de la France¹².

De manière plus positive, la clause d'assistance mutuelle a montré une grande flexibilité d'emploi¹³ : alors que la notion d'assistance mutuelle évoque plutôt à première vue l'idée d'une aide fournie par les autres États membres sur le territoire d'un État membre victime d'une agression armée à cet endroit même, les contributions européennes se sont faites en-dehors du territoire français (le traité ne l'interdit pas). En outre, cette aide a pu être tant directe qu'indirecte : directe lorsque les États membres de l'Union européenne ont décidé d'intensifier et d'élargir leur participation à la coalition anti-EI en Irak et en Syrie et indirecte lorsqu'il s'agissait de relever et de dégager les troupes françaises déployées dans d'autres régions du monde, comme au Sahel. On peut remarquer par conséquent que ces contributions ont pu s'effectuer dans le cadre de missions conduites tant par l'Union européenne, l'ONU ou encore par la coalition internationale anti-EI dirigée par les États-Unis.

La première activation de l'article 42 § 7 TUE a cependant mis en lumière l'insuffisante préparation des institutions l'Union pour faire face à une demande d'assistance mutuelle, alors même que celle-ci avait déjà été pointée du doigt par le passé. Le Parlement européen, dès sa résolution de 2012¹⁴, insistait effectivement sur la nécessité d'étayer l'article 42 § 7 TUE par de véritables mesures pratiques quant à sa mise en œuvre. La résolution estimait

11. Commission européenne, Communication de la Commission, Le programme européen en matière de sécurité, COM(2015), 185 final, 28 avril 2015, p. 15-16. Lors de l'ouverture de ce centre au sein d'Europol, le commissaire européen aux Migrations et Affaires intérieures, Dimítris Avramópoulos, a inscrit l'ouverture du centre dans le cadre générale d'une réaction de l'Union européenne face aux attaques terroristes tout en remarquant que l'idée de ce centre était déjà inscrite dans le programme européen en matière de sécurité : « *EU institutions responded swiftly and strongly to the terrorist attacks of last year and moved to augment the European Union's capacity to deal with the terrorist threat. As foreseen in the European Agenda on Security put forward by the European Commission, the establishment of the European Counter Terrorism Centre is a major strategic opportunity for the EU to make our collective efforts to fight terrorism more effective.* » Voir : Europol, « *Europol's European Counter Terrorism Centre Strengthens the EU's Response to Terror* », 25 janvier 2016.

12. Malgré le déficit supérieur à 3% prévue par la France, la Commission avait décidé de suspendre la procédure pour déficit excessif. Voir : Commission européenne, Communication de la Commission. Évaluation de l'action engagée par la France en réponse à la recommandation du Conseil du 10 mars 2015 visant à ce qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif, COM(2015) 326 final, 1^{er} juillet 2015.

13. Sven Biscop, « The European Union and Mutual Assistance : More than Defence », *The International Spectator, Italian Journal of International Affairs*, vol.51, n°2, p. 120.

14. Parlement européen, Résolution sur les clauses de défense mutuelle et de solidarité de l'Union européenne : dimensions politique et opérationnelle (2012/2223(INI)), 22 novembre 2012.

nécessaire de se préparer à l'éventualité, quand bien même improbable, d'une agression contre un État membre¹⁵. La résolution soulignait en particulier l'éventualité d'une invocation de l'article 42 § 7 TUE dans des situations que l'OTAN ne pourrait traiter : attaque contre un membre de l'Union européenne non membre de l'OTAN, attaque sur un territoire de l'Union européenne non couvert par l'article 5 OTAN, cas où l'OTAN ne parviendrait pas à un accord collectif sur la situation à gérer¹⁶. Le Parlement européen invitait en conséquence la HR/VP à « proposer 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 »¹⁷ et renouvelait sa demande aux États membres de créer les structures nécessaires et notamment « un véritable état-major opérationnel permanent de l'Union européenne pour assurer un niveau de préparation et une vitesse de réaction appropriées »¹⁸.

Or, contrairement à ce qui avait été réalisé pour la clause de solidarité au travers de la décision du Conseil de 2014 relative à la mise en œuvre par l'Union de celle-ci¹⁹, l'Union européenne n'avait pas encore mis en place de procédures et de structures dédiées à encadrer l'activation de l'article 42 § 7 TUE lorsque celui-ci a été invoqué pour la première fois par la France. En termes de procédures, l'invocation de la clause d'assistance mutuelle a ainsi été faite au sein du Conseil Affaires Étrangères (CAE), réuni au niveau informel des ministres de la défense, le 17 novembre 2015, par le ministre français de la défense, Jean-Yves Le Drian ; cette invocation y a été approuvée unanimement par ses homologues européens ; et la HR/VP a indiqué que « [l]a mise en œuvre de l'article 42, paragraphe 7, ne nécessiter[ait] aucune décision ni conclusion formelle du Conseil. »²⁰.

Partant, on a pu s'interroger en premier lieu sur l'opportunité d'approuver une décision engageant à ce point politiquement l'Union dans un format ministériel informel plutôt qu'au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, c'est-à-dire, au sein du Conseil européen²¹. Deuxièmement, en ce qui concerne les structures, on a pu regretter que les contributions se soient faites dans un cadre exclusivement bilatéral²², alors qu'une coordination au niveau

15. *Ibid.*, point 11 : « une agression de grande ampleur semble improbable dans un avenir prévisible ».

16. *Ibid.*, point 12.

17. *Ibid.*, point 17.

18. *Ibid.*, point 18. Il va sans dire que la résolution du Parlement européen n'avait néanmoins aucune force contraignante ; comme toute résolution, c'est un document essentiellement politique.

19. Décision du Conseil n°2014/415/UE du 24 juin 2014 concernant les modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité.

20. Conseil de l'Union européenne, Résultats de la session du Conseil, 3426e session du Conseil Affaires étrangères 14120/15, Bruxelles, 16 et 17 novembre 2015, p. 6.

21. Alexander Mattelaer, audition au Parlement européen par la sous-commission « sécurité et défense » (SEDE), 1^{er} décembre 2015.

22. Même s'il est vrai que la France a initialement présenté ses demandes au sein du Comité politique et de sécurité (COPS) le 24 novembre 2015. Voir : *Europe Defence and Diplomacy*, n°845 cité in Suzana Elena Anghel, Carmen-Cristina Cîrlig, *op. cit.*

européen aurait été possible²³ : si le traité ne mentionne pas explicitement le rôle des institutions de l'Union européenne, il ne l'exclut pas non plus dans la mise en œuvre de l'article 42 § 7 TUE²⁴. L'invocation de la clause d'assistance mutuelle a rappelé que l'Union européenne ne dispose d'aucune capacité de planification en amont pour ce type de mission ni de procédures et de structures opérationnelles en aval pour en exécuter et en suivre le déroulement. Comme le notait le Parlement européen dans sa résolution du 21 janvier 2016, cela a conduit à « *mettre en place des mesures ad hoc, une gestion ad hoc et une coopération ad hoc* »²⁵, les contributions dépendant largement au cas par cas de la bonne volonté de chaque États membre, des opportunités politiques voire de sa situation financière au moment de l'activation²⁶.

En résumé, en réponse à l'activation de l'article 42 § 7 TUE, l'aide concrète des autres États membres a été limitée, inégale bien que flexible, c'est-à-dire largement à la mesure des enjeux modérés que soulevaient les circonstances du cas d'espèce. La réponse par les institutions mêmes de l'Union européenne a davantage posé question en raison l'absence de mécanismes clairs pour encadrer l'activation de la clause d'assistance mutuelle et de structures appropriées pour en assurer la bonne mise en œuvre.

II. À la lumière de cette première expérience, des réformes ont été proposées afin que l'Union se dote des procédures et structures nécessaires pour encadrer la mise en œuvre de la clause d'assistance

Face aux carences constatées notamment au niveau des institutions de l'Union européenne à l'occasion de la première invocation de l'article 42 § 7 TUE, la sphère politique européenne ainsi que le champ académique ont formulé des demandes de réformes et ont émis plusieurs propositions en ce sens.

Le Parlement européen en particulier a joué un rôle d'avant-garde dans cette perspective. Dans sa résolution du 21 janvier 2016, le Parlement européen d'une part invitait de nouveau la HR/VP à « proposer des modalités pratiques et des lignes directrices afin d'assurer une réponse efficace lorsqu'un État membre invoque la clause de défense mutuelle, ainsi qu'une

23. European Political Strategy Centre (EPSC), « From Mutual Assistance to Collective Security. Article 42(7) TEU : Orchestrating Our Response to New Threats », *EPSC Strategic Notes*, n°10, 22 décembre 2015. ; Sven Biscop, *op. cit.*, p. 120-121.

24. De façon similaire, l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord n'évoque pas les différentes institutions et commandements de l'OTAN. Il ne fait pourtant aucun doute que ces structures puissent être amenées à jouer un rôle en cas d'activation de la clause de défense collective de l'Alliance.

25. Parlement européen, Résolution sur la clause de défense mutuelle (article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne) (2015/3034(RSP)), 21 janvier 2016, point 7.

26. Nicolas Gros-Verheyde, « La clause d'assistance mutuelle déclenchée par la France : bilan un mois après (enquête) », *Bruxelles 2*, 17 décembre 2015.

analyse du rôle des institutions de l'Union dans de telles circonstances »²⁷ et d'autre part demandait « *au Conseil et aux États membres d'élaborer et d'adopter au plus vite un cadre politique qui permette d'orienter la mise en œuvre de l'article 42, paragraphe 7, du traité de l'Union européenne et prévoit un calendrier, une clause de révision et des mécanismes de surveillance* », estimant en outre que « *toutes les actions nationales, bilatérales et multilatérales entreprises à la suite de l'activation de l'article 42, paragraphe 7, devraient être notifiées au Conseil et simultanément rendues publiques* »²⁸ (les institutions européennes ne disposaient pas d'une lisibilité globale des différentes contributions des États membres). En conséquence, le Parlement européen renouvelait son souhait de voir mettre en place un « *quartier général européen* » :

« *l'Union [...] a besoin d'un quartier général civil et militaire permanent aux niveaux stratégique et opérationnel, et que cette structure devrait être chargée de la planification des mesures d'urgence stratégiques et opérationnelles, notamment pour ce qui est de la défense collective prévue à l'article 42, paragraphes 2 et 7, du traité de l'Union européenne et de l'application future de ces articles en étroite coopération avec les structures correspondantes de l'OTAN* »²⁹

Dans une large mesure, le Parlement de Strasbourg renouvelait ainsi les critiques et les recommandations qu'il avait émises dans sa résolution quatre ans plus tôt³⁰.

Dans sa résolution du 22 novembre 2016 sur l'Union européenne de la défense, le Parlement européen a avancé un autre projet, souvent dénommé « *Schengen de la défense* », qui est de faciliter les mouvements transfrontaliers de personnel et matériel entre États membres au cas où les clauses de solidarité ou d'assistance mutuelle viendraient à être invoquées³¹.

27. Parlement européen, Résolution (2015/3034(RSP)), 21 janvier 2016 point 7.

28. *Ibid.*, point 9.

29. *Ibid.*, point 11. Ce souhait de voir un « quartier général européen » remplir une mission de planification et de conduite des opérations dans la perspective ouverte par l'article 42 § 7 TUE a été renouvelé par le Parlement européen. Voir : Parlement européen, Résolution sur l'amélioration du fonctionnement de l'Union européenne en mettant à profit le potentiel du traité de Lisbonne (2014/2249(INI)), 16 février 2017, par. 115-116.

30. Parlement européen, Résolution (2012/2223(INI)), 22 novembre 2012.

31. Parlement européen, Résolution sur l'Union européenne de la défense (2016/2052(INI)), 22 novembre 2016, para 39. Le paragraphe 39 cite notamment la clause de solidarité (art. 222 TFUE) et paraphrase en revanche les dispositions de l'article 42 § 7 TUE ; dans ce paragraphe le Parlement européen « *invite les États membres à mettre en place un système européen de coordination des mouvements rapides du personnel, des équipements et des fournitures des forces de défense aux fins de la PSDC lorsque la clause de solidarité est invoquée et lorsqu'ils ont obligation de prêter aide et assistance par tous les moyens dont ils disposent, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies* ». Cette tournure de phrase a-t-elle été choisie pour inclure le cas échéant l'activation de l'article 5 OTAN dont la mise en œuvre sur le territoire de l'Union pourrait aussi bénéficier d'un « Schengen de la défense » ? Voir en ce sens par exemple les déclarations du ministre estonien de la défense d'alors : « *Our long-term goal is to create a system in which the movement of allied armed forces from one NATO or EU Member State to another would be as smooth as civilian*

Enfin, dans une résolution de 2017, le Parlement européen est allé plus loin en proposant en outre que les dépenses engagées dans le cadre de l'assistance mutuelle, tant par l'État victime d'une agression que par les autres États membres, soient financées collectivement (sans être toutefois inscrites au budget de l'Union)³² et, si les traités venaient à être révisés dans le cadre d'une convention, que « des orientations *précises et contraignantes* pour l'activation et la mise en œuvre de la clause d'aide et d'assistance mutuelle »³³ soient établies.

De même, le monde académique a pu appeler à prendre la mesure des réformes nécessaires pour encadrer et soutenir la clause d'assistance mutuelle. Plusieurs domaines dans lesquels des avancées sont nécessaires ont été identifiées. Il est apparu nécessaire de renforcer l'institutionnalisation de l'assistance mutuelle dans le cadre européen. En termes de procédures, l'Union pourrait se fonder sur les arrangements ICPR existants³⁴ (ce sont les lignes directrices qui définissent les rôles respectifs des institutions de l'Union européenne en matière de gestion de crise) afin de mieux coordonner sa réponse au niveau politique, ces arrangements servant d'ailleurs déjà de base pour la mise en œuvre de la clause de solidarité de l'Union européenne (art. 222 TFUE) qui peut être déclenchée en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ou d'origine humaine³⁵.

En termes de structures, il conviendrait de mettre en place un organisme militaire de planification et/ou de conduite des opérations³⁶ qui puisse concevoir à l'avance des scénarios d'assistance mutuelle et d'en contrôler la bonne exécution dans l'éventualité d'une agression armée contre un État membre. Par ailleurs, il serait également souhaitable de clarifier les rôles respectifs de l'OTAN et de l'Union européenne : il conviendrait de définir plus précisément la relation entre l'article 42 § 7 TUE, l'article 222 TFUE et l'article 5 de l'OTAN, notamment en ce qui concerne leurs domaines respectifs ou encore leur invocation successive ou simultanée³⁷. Il s'agirait donc d'établir des protocoles communs d'action, des mécanismes de coordination notamment en ce qui concerne le partage de l'information

movement through the Schengen Area. » Voir : Ministère estonien de la défense, « Hanso: The objective is a military Schengen Area for allied forces », 29 janvier 2016.

32. Parlement européen, Résolution sur les conséquences constitutionnelles, juridiques et institutionnelles de la politique de sécurité et de défense commune : possibilités offertes par le traité de Lisbonne (2015/2343(INI)), 16 mars 2017, para 7.

33. *Ibid.*, para 56.

34. Anne Bakker, *Defending Europe. Translating mutual assistance into action*, Clingendael, janvier 2017, p. 3. Pour plus de détails sur ces arrangements, voir : Pierre Minard, *The ICPR arrangements: a joined-up approach in crisis response?*, EUISS, décembre 2015.

35. En outre, la mise en œuvre de l'article 222 TFUE est encadrée et précisée par une décision du Conseil de 2014 ; il n'existe pas de décision équivalente pour l'article 42 § 7 TUE. Voir : Décision du Conseil n°2014/415/UE du 24 juin 2014 concernant les modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité

36. Sven Biscop, *op. cit.* p. 122. L'avis de l'auteur est de se concentrer d'abord sur les tâches de planification plutôt que sur la conduite des opérations.

37. Lennart Landman, Anne Bakker, Sven Biscop, Drent Margriet, *Spearheading European Defence. Employing the Lisbon Treaty for a Stronger CSDP*, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', 2016, p. 22-29.

(connaissance de la situation) afin d'aboutir à une action commune cohérente³⁸.

En somme, il est apparu nécessaire pour l'Union européenne de mettre en place les procédures et les structures nécessaires au niveau supranational pour mieux faire face aux enjeux que poseraient l'éventualité d'une nouvelle invocation de la clause d'assistance mutuelle afin d'apporter une réponse davantage cohérente et efficace au niveau de l'ensemble de l'Union.

III. Malgré la relance de l'Europe de la défense, l'Union européenne n'a pas encore véritablement répondu aux enjeux soulevés par la promesse d'assistance mutuelle

Depuis ces derniers mois, on assiste à une relance de la politique européenne de défense se traduisant par tout un train de mesures dans ce domaine³⁹. Dans un tel contexte qu'on pourrait imaginer favorable, l'Union ne s'est pourtant pas encore véritablement dotée des procédures et structures nécessaires pour combler les lacunes constatées lors de la première invocation de sa clause d'assistance mutuelle : si la relance de l'Europe de la défense a eu pour conséquence que la place de l'assistance mutuelle au sein de l'Union européenne a initialement été davantage reconnue au niveau politique, peu de mesures ont été jusqu'ici à la hauteur des réformes mentionnées précédemment.

Proéminente lors des premiers épisodes de la relance de la politique européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense, la question de l'assistance mutuelle semble avoir reculé parmi les priorités politiques. La nouvelle Stratégie Globale de l'Union européenne⁴⁰, document d'orientation politique publié en juin 2016, énonçait en tout premier parmi les objectifs de l'Union celui de « *favoriser la paix* » et de « *garantir la sécurité de ses citoyens et de son territoire* ». Plus précisément, la Stratégie insistait sur la nécessité pour l'Union de disposer de « *l'ambition et de l'autonomie stratégique* » pour promouvoir la paix à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union mais ce document soulignait en outre que « *[l]es États membres [devaient] traduire leurs engagements en matière d'assistance mutuelle et de solidarité consacrés par les traités en actes concrets* »⁴¹, rappelant indirectement les

38. *Ibid.*

39. Ce processus d'approfondissement de la coopération en matière de sécurité et de défense dans l'Union européenne comporte trois volets : premièrement, un plan de mise en œuvre dans le domaine de la sécurité et de la défense des objectifs fixés par la Stratégie Globale de l'Union européenne (SGUE) adoptée en juin 2016, pour lequel les États-membres et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) sont les acteurs principaux ; deuxièmement, un plan d'action européen de la défense visant à faire émerger un véritable marché européen de la défense, piloté par la Commission européenne ; troisièmement, l'approfondissement de la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN tant au niveau opérationnel que capacitaire.

40. HR/VP, *Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte. Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, 28 juin 2016.

41. *Id.*, p. 7.

limites constatées dans ce domaine lors de l'activation de l'article 42 § 7 TUE par la France. Dans ce document d'orientation en date 2016, l'assistance mutuelle et la capacité à la mettre en œuvre effectivement étaient donc affichées comme des priorités politiques. Toutefois, quelques mois plus tard, l'importance politique de cette question semblait s'être réduite puisque dans les conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie globale de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense en date du 14 novembre 2016 déclarait seulement que « *l'importance de l'assistance mutuelle et/ou de la solidarité en accord conformément à l'article 42 § 7 TUE et à l'article 222 TFUE respectivement est soulignée* »⁴² dans le cadre de la protection de l'Union et de ses citoyens. L'assistance mutuelle semble donc être repassée à l'arrière-plan des préoccupations politiques dans le domaine de la défense européenne.

D'ailleurs, seuls de timides progrès concrets ont été réalisés sur ce point dans le cadre plus général de cette relance de la politique européenne en matière de défense et de sécurité. En ce qui concerne les structures pouvant servir à la mise en œuvre de l'assistance mutuelle, l'Union européenne a fait un premier pas dans la direction du renforcement de ses capacités européennes de planification et de conduite des opérations en créant au sein de l'État-major de l'Union européenne (EMUE) la capacité militaire de planification et de conduite (*MPCC – Military Planning and Conduct Capability*) en juin 2017⁴³. Il convient toutefois de préciser que pour l'heure ses effectifs restent très limités (25-30 personnes). En outre, les compétences de la MPCC se confinent aux missions militaires non exécutive : en pratique cela veut dire que celle-ci a pour tâche d'assumer uniquement le commandement des missions de formations de l'Union européenne⁴⁴. Par conséquent, la MPCC constitue en l'état surtout un symbole d'un certain désir d'autonomie stratégique de l'Union européenne, tout au plus un embryon d'un futur quartier général européen⁴⁵ mais qui est encore extrêmement loin de pouvoir être comparée avec les structures existantes de l'OTAN.

L'Union européenne a aussi commencé à se doter de procédures pouvant encadrer l'activation de l'article 42 § 7 TUE mais de manière implicite via sa politique la lutte contre les « menaces hybrides »⁴⁶. Ceci s'est fait en plusieurs étapes. Dans un premier temps, l'Union européenne a estimé dans son *Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides* d'avril 2016 que « *si*

42. Notre traduction. Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie globale de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense (14149/16), Bruxelles, 14 novembre 2016, point 7., c.

43. Voir : Conseil de l'Union européenne, *op. cit.* et *Décision (UE) 2017/971 du Conseil du 8 juin 2017 déterminant les modalités de planification et de conduite des missions militaires à mandat non exécutif menées par l'Union européenne dans le cadre de la PSDC*.

44. Il s'agit actuellement de l'EUTM Somalie, de l'EUTM en République centrafricaine (RCA) et de l'EUTM Mali.

45. Sur ce point : Thierry Tardy, *MPCC : towards an EU military command ?*, EUISS, juin 2017.

46. La définition ambiguë, fourre-tout des « menaces hybrides » pose évidemment problème mais il ne s'agit pas ici de traiter de cette question.

plusieurs menaces hybrides sérieuses constituent une agression armée contre un État membre de l'Union européenne, l'article 42, paragraphe 7, du TUE pourrait être invoqué afin d'apporter une réponse appropriée en temps utile »⁴⁷. Ensuite, l'Union a adopté en juillet 2016 un protocole opérationnel de réponse à des menaces hybrides⁴⁸ qui identifie les acteurs pertinents et leurs rôles respectifs au sein de l'Union européenne. En rapprochant ces deux documents, on voit que de la sorte l'Union s'est dotée dans les faits de procédures de gestion de crise pour faire face à des menaces qui pourraient amener à l'activation de la clause d'assistance mutuelle.

Par la suite, l'Union européenne a toutefois précisé et infléchi sa position sur ce sujet étant donné que le rapport de juillet 2017 sur la mise en œuvre du cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides précédemment évoqué précise que :

« En cas d'attaque hybride accompagnée d'une agression armée, l'article 42, paragraphe 7 pourrait aussi être invoqué. Dans une telle éventualité, l'aide et l'assistance seraient apportées aussi bien par les États membres que par l'Union européenne. La Commission et la haute représentante continueront à évaluer les moyens les plus efficaces pour faire face à de telles attaques.

*Le protocole opérationnel de l'Union européenne susvisé contribue directement à cette évaluation [...] »*⁴⁹.

En d'autres termes, l'Union européenne n'envisageait plus dans ce rapport qu'une menace (ou attaque) hybride puisse constituer en elle-même une agression armée susceptible de justifier l'invocation de l'article 42 § 7 : l'attaque hybride ne fait plus qu'« accompagner » une agression armée proprement dite. Alors que dans son cadre commun de 2016 l'Union européenne semblait avoir implicitement fait sienne la doctrine de l'« accumulation des événements » (une série d'actions suffisamment graves et rapprochées peuvent constituer dans leur ensemble une agression armée et peuvent donc servir de base pour exercer le droit de légitime-défense, en l'occurrence collective)⁵⁰, le rapport de 2017 est plus prudent sur ce point. Ce rapport précise par ailleurs la place du protocole opérationnel de l'Union européenne : il doit permettre l'évaluation des moyens pour faire face à une

47. Commission, HR/VP, Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides – une réponse de l'Union européenne, JOIN(2016) 18 final, 6 avril 2016, p. 19.

48. EU operational protocol for countering hybrid threats 'EU Playbook', SWD(2016) 227 final, 7 juillet 2016.

49. HR/VP, Rapport sur la mise en œuvre du « cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides une réponse de l'Union européenne », JOIN(2017) 30 final, 19 juillet 2017, p. 19.

50. Pour une brève discussion sur ce point, voir par exemple : Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*. 5^{ème} édition. Cambridge : Cambridge University Press, p. 206-207.

attaque hybride accompagnée d'une agression armée pouvant amener à faire jouer la clause d'assistance mutuelle de l'Union européenne⁵¹.

Pour bien prendre en perspective l'importance de la politique de l'Union européenne de lutte contre les menaces hybrides au regard de l'assistance mutuelle, il faut aussi garder à l'esprit que cette politique s'inscrit dans le cadre du renforcement de la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN suite à leur déclaration commune lors du sommet de Varsovie du 8 juillet 2016⁵². La coopération contre les menaces hybrides a en effet été identifiée comme un des domaines où la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN a vocation à s'accroître. En particulier, l'origine du protocole de l'Union européenne de lutte contre les menaces hybrides provient en partie de la décision commune des deux organisations de développer en parallèle des protocoles cohérents de réponse à ce type de menaces. Dans cette optique, l'Union européenne et l'OTAN ont ensuite réalisé une série d'exercices pour tester leur coordination en cas de crise. Un exercice a été réalisé au niveau des ministres « EU CYBRID 2017 » début septembre, exercice durant lequel la question justement de l'activation de l'article 42 § 7 TUE ou de l'article 5 OTAN a pu se poser en réponse à des attaques cyber-hybrides⁵³. Fin septembre, l'Union européenne a mené, en coordination avec l'OTAN, un « exercice parallèle et coordonné (PACE) » au niveau des ambassadeurs (c'est-à-dire avec une dimension plus technique) durant lequel le protocole de l'Union européenne de lutte contre les menaces hybrides a été testé⁵⁴ ; l'OTAN a enchaîné avec un exercice similaire, réalisé également en

51. Remarquons qu'il existe en outre une note du 11 juillet 2017 du SEAE (Service européen d'action extérieure) destiné au COPS (Comité politique et de sécurité) intitulé « Military Advice on the EU Military Contribution to Countering Hybrid Threats within the CSDP » qui est destinée à être traduite en un « plan de mise en œuvre de l'élaboration de concepts » (la version anglaise parle de « *Concept Development Implementation Plan* »). Voir : HR/VP, Rapport sur la mise en œuvre du « cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides une réponse de l'Union européenne », JOIN(2016) 18 final, 6 avril 2016, p. 19 ; SEAE, Note 10717/17 from the European External Action Service to the Political and Security Committee containing Military Advice on the EU Military Contribution to Countering Hybrid Threats within the CSDP, EEAS (2017) 673, 11 juillet 2017.

Or l'article 42 § 7 TUE faisant partie de la PSDC, on peut émettre l'hypothèse que cette note puisse contenir aussi des indications sur la marche à suivre en cas d'activation de la clause d'assistance mutuelle en réponse à des attaques hybrides. Je n'ai cependant pas pu confirmer cette hypothèse car l'accès public à cette note n'est pas autorisé pour des raisons de sécurité. Dans sa réponse à ma requête d'accès, le service compétent du Conseil de l'Union européenne a toutefois indiqué que ce document « *identifies the critical points of the military contribution to countering hybrid threats, setting an overall strategy to be followed in order to reach an effective military contribution* », ce qui n'exclut pas *a priori* un scénario d'assistance mutuelle. Conseil de l'Union européenne, Communication personnelle, 18 octobre 2017.

52. OTAN, *Déclaration commune du président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et du secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, 8 juillet 2016.

53. Nicolas Gros-Verheyde, « À Tallinn, les ministres jouent à la guerre cyber hybride (V2) », Bruxelles2, 7 septembre 2017.

54. SEAE, « L'Union européenne lance un exercice pour tester les mécanismes de gestion des crises en réponse aux menaces informatiques et aux menaces hybrides », 28 septembre 2017. Pour des détails intéressants sur le type de scénario choisi pour cet exercice, voir :

partenariat avec l'Union⁵⁵. En collaborant ainsi avec l'OTAN – l'organisation par excellence de défense collective – dans un domaine (« hybride ») où il n'est pas exclu qu'une « agression armée » soit constituée contre un État membre, on voit bien que l'Union européenne renforce aussi sa propre capacité à répondre aux enjeux créés par l'existence de sa clause d'assistance mutuelle.

Enfin, remarquons que sur la question du « Schengen militaire » l'Union européenne a entamé une réflexion en profondeur pour améliorer la mobilité militaire entre pays européens en réduisant au maximum les barrières administratives, légales ou physiques aux mouvements des forces armées, ce qui pourrait aussi contribuer à terme à renforcer la crédibilité de la promesse d'assistance mutuelle⁵⁶. Cette réflexion se fait évidemment dans la perspective d'une coopération et d'une complémentarité avec l'OTAN puisque dans la grande majorité des cas, les forces armées auraient à franchir les mêmes frontières entre pays européens, que ce soit dans le cadre de l'article 42 § 7 TUE ou de l'article 5 de l'OTAN.

Pour résumer, ce serait exagérer que de considérer que l'Union européenne n'a pas du tout mis à profit le nouvel élan qui porte l'Europe de la défense depuis ces derniers mois pour mettre en place les outils nécessaires au sein de ses institutions pour faire face à l'éventualité d'une nouvelle invocation de sa clause de défense mutuelle. Les avancées en la matière sont encore timides, indirectes, embryonnaires ; si le sillon est tracé, il n'est guère profond.

Parfois présentée comme un tournant pour la politique de sécurité et de défense de l'Union européenne, l'invocation de la clause d'assistance mutuelle de l'Union européenne a plutôt constitué une inflexion pour celle-ci. En lui-même, cet acte a eu des effets directs modérés dans le cadre de la lutte contre l'EI mais, incidemment, il a permis de souligner que l'Union n'était pas préparée au mieux pour faire vivre pleinement la promesse d'assistance mutuelle contenue dans l'article 42 § 7 TUE. Si cette activation d'une clause très symbolique des traités européens a pu être un événement marquant, ayant peut-être contribué politiquement à faire sentir comme nécessaire une relance récente de « l'Europe de la défense », la mise en œuvre effective de l'assistance mutuelle reste toutefois encore largement en question : les petits pas en la matière restent la règle et les avancées ne sont pas encore à la hauteur des réformes qui ont pu être souhaitées afin d'assurer une réponse cohérente et efficace de la part de l'ensemble de l'Union dans l'éventualité d'une nouvelle invocation de la clause.

Nicolas Gros-Verheyde, « Cyber, crises, fake news... OTAN et Union européenne s'entraînent de manière (quasi) simultanée », *Bruxelles2*, 29 septembre 2017.

55. OTAN, « Crisis Management Exercise 2017 », 28 septembre 2017.

56. Commission européenne, Joint Communication of the European Parliament and the Council. Improving Military Mobility in the European Union, JOIN(2017) 41 final, 11 novembre 2017. Voir aussi : Daniel Fiott, *Towards a 'military Schengen'?*, EUISS, Novembre 2017.

Cependant, si l'on porte le regard vers un horizon plus lointain, c'est au final l'émergence d'une nouvelle facette des politiques européennes dans le domaine de la sécurité et de la défense que l'on peut déceler en gestation à travers cette première invocation de la clause d'assistance mutuelle et à travers la timide appréhension et structuration de cette problématique au sein des institutions européennes. Au-delà de la création d'un marché commun des équipements de défense, de l'intégration progressive des forces armées des États membres ou bien de l'organisation conjointe d'opérations extérieures de gestion de crise, c'est la lente maturation du rôle de l'Union européenne en tant qu'alliance à part entière au sens classique du terme qui est en jeu. Pour l'heure, il ne nous est cependant pas donné de savoir si ce processus de maturation arrivera jamais à son terme.

ANNEXE

Article 42, § 7 TUE

[...] 7. 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.

Article 222 TFUE

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.

Article 5 du Traité de l'Atlantique Nord

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 de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera 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 dans la région de l'Atlantique Nord.

Toute attaque armée de cette nature 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.