

LE TRAITÉ DE LISBONNE A-T-IL RENDU LA SOLIDARITÉ POSSIBLE DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE ?

Fabien TERPAN¹

Introduction

La sécurité et la défense de l'État sont généralement présentées comme relevant des fonctions régaliennes exercées par le pouvoir politique et comme traduisant un lien de solidarité entre les citoyens. Qu'en est-il dans une organisation internationale telle que l'Union européenne (UE), où l'empreinte fédéraliste peut être décelée dans l'attribution de compétences exclusives, dans l'existence d'une monnaie et d'une politique monétaire communes, dans la primauté et l'effet direct de son droit, mais pas dans la mise en commun des moyens de la défense ? Le droit de l'UE couvre le champ de la sécurité-défense d'une manière qui préserve très largement la souveraineté de l'État. La politique de sécurité et de défense commune (PSDC)², régie par les articles 42 à 46 du traité sur l'Union européenne (Titre V, Chapitre 2, Section 2), demeure pour l'essentiel intergouvernementale. Son intégration au droit primaire de l'Union est récente puisqu'elle date du traité de Lisbonne. La PSDC avait d'abord émergé de manière moins formelle et sous une appellation légèrement différente – « politique européenne de sécurité et défense » – à travers une série de conclusions adoptées par le Conseil européen en 1999 et 2000. Le traité de Lisbonne a donc « constitutionnalisé », c'est-à-dire intégré au traité sur l'Union européenne, une politique qui s'était développée sous l'impulsion du Conseil européen et du Conseil de l'Union, mais aussi de l'UEO (Union de l'Europe Occidentale), sorte de bras armé de l'UE durant la période allant du traité de Maastricht au traité de Lisbonne. La PSDC, depuis Lisbonne, « fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune » (art. 42-1 TUE).

¹ Maître de conférences HDR à Sciences po Grenoble, Chaire Jean Monnet – Directeur adjoint du CESICE.

² F. TERPAN, *La Politique Européenne de Sécurité et de Défense: l'UE peut-elle gérer les crises ?*, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 2004 ; M. TRYBUS, *European Law and Defence Integration*, London, Hart, 2005 ; Louis Balmond, *La défense européenne et le traité de Lisbonne*, Politéia, avril 2008, p. 319-337 ; R. WHITMAN et A. JUNCOS, *The Lisbon Treaty and the Foreign, Security and Defence Policy : reforms, implementation and the consequences of (non-)ratifications*, *European Foreign Affairs Review*, 2009, p. 25 ; A. CAMMILLERI-SUBRENAT, *Le droit de la politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre du traité de Lisbonne*, Lavoisier, 2010 ; P. KOUTRAKOS, « The Role of Law in Common Security and Defence Policy: Functions, Limitations and Perceptions », in P. KOUTRAKOS (ed), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Edward Elgar, 2011, p. 235 ; P. KOUTRAKOS, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford University Press, 2013 ; J. AUVRET-FINCK (dir.), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, Larcier, 2014.

Dans le même temps, le traité de Lisbonne a multiplié les références à la notion de solidarité³. Cette dernière se reflète aujourd'hui dans les objectifs de l'Union (art. 3 TUE) ainsi que dans différentes politiques de l'Union, y compris les politiques externes. Il n'est donc pas étonnant de voir dans le traité de Lisbonne le possible point de départ d'une affirmation de la solidarité en matière de sécurité-défense. Toutefois, confirmer cette intuition n'est pas chose facile tant la notion de solidarité est difficile à appréhender.

À la lecture des traités, on peut dégager deux dimensions principales de la solidarité selon qu'elle constitue une modalité d'organisation politique (solidarité organisationnelle) ou une aspiration pour les sociétés humaines (solidarité sociétale). Ces deux dimensions peuvent viser soit le niveau européen (solidarité interne) soit le niveau international (solidarité externe). La solidarité « interne » comprend la solidarité entre les peuples (préambule du traité sur l'Union européenne), la solidarité comme élément de la société (article 2 TUE), la solidarité « entre les générations » et « entre les États membres » (article 3-3 TUE), ou encore la solidarité en tant que valeur (préambule et Titre IV de la Charte européenne des droits fondamentaux). Sur le plan externe, la solidarité prend la forme d'un principe ou d'une valeur que l'Union entend promouvoir dans le reste du monde (art. 3-5 et 21-1 TUE).

Le traité de Lisbonne a-t-il rendu possible la solidarité, dans l'une ou l'autre de ces formes, dans le domaine de la sécurité et de la défense ? La réponse est à rechercher dans le traité lui-même, à travers l'identification des manifestations de la solidarité dans le domaine de la sécurité et de la défense (I). Au-delà d'une approche purement formaliste, les apports du traité de Lisbonne doivent être mis en relation avec les politiques menées, ceci permettant de vérifier s'ils constituent un véritable tournant dans l'affirmation du principe de solidarité ou ne sont, au contraire, qu'un trompe-l'œil (II). Une fois évaluée la portée réelle du traité, en droit comme en pratique, il faudra alors chercher, dans les dispositions relatives à la PSDC, les faiblesses et ambiguïtés susceptibles d'expliquer les limites de la solidarité dans le domaine de la sécurité-défense (III).

I. Les manifestations de la solidarité dans le domaine de la sécurité et de la défense : apports du traité de Lisbonne

La solidarité en matière de sécurité-défense prend sa source dans les articles spécifiquement dédiés à la PSDC (art. 42 à 46 TUE), même si ces derniers doivent être lus en relation avec les dispositions relatives à la PESC (art. 23 à 41 TUE)⁴, celles qui concernent l'action extérieure dans son ensemble (art. 21 et 22 TUE)⁵, voire d'autres dispositions du traité sur l'UE⁶. Trois manifestations

3 A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, Edward Elgar Publishing, 2018 ; I. DOMURATH, « The three dimensions of solidarity in the EU legal order: Limits of the judicial and legal approach », *Journal of European integration*, 35(4), 2013, p. 459-475 ; W. T. EIJSBOUTS and D. NEDERLOF, « Rethinking Solidarity in the EU, from Fact to Social Contract », *European Constitutional Law Review*, 2011, 7(2), p. 169 ; J. HAYWARD, R. WURZEL (eds.), *European disunion: between sovereignty and solidarity*, Springer, 2012 ; M. ROSS and Y. BORGMANN-PREBIL, *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford University Press, 2010.

4 F. TERPAN, *La Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruylant, 2003 ; F. TERPAN, *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, La documentation française, 2010, coll. Réflexe Europe.

5 F. TERPAN, « L'action extérieure de l'Union européenne », in R. DEHOUSSE (dir.), *L'Union européenne*, La documentation française, 2015, p. 265-278.

6 P.-J. CARDWELL, *EU external relations law and policy in the post-Lisbon era*, TMC, Asser Press, 2012 ; M. CREMONA et B. DE WITTE, *EU foreign relations law: constitutional fundamentals*, Hart, 2008 ; S. BLOCKMANS, J. WOUTERS et T. RUYLS, *The European Union and peacebuilding: policy and legal aspects*, T.M.C. ASSER Press, 2010.

de la solidarité peuvent être identifiées sur ce fondement : les opérations et missions PSDC, les clauses d'assistance et le renforcement capacitaire. Elles concernent principalement une forme de solidarité interne et organisationnelle visant en premier lieu les États membres dans l'élaboration et la poursuite d'une politique commune en matière de sécurité-défense. Dans une certaine mesure, les missions et opérations peuvent être aussi considérées comme une forme de solidarité externe.

A. Les missions et opérations PSDC

En vertu de l'article 42-1 TUE, la PSDC « assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires ». Cette dernière « peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres. » L'article 42-1 TUE fait écho à l'article 26-2 TUE selon lequel « la politique étrangère et de sécurité commune est exécutée par le Haut représentant et par les États membres, en utilisant les moyens nationaux et ceux de l'Union ».

L'une des modalités de cette exécution est la mise en œuvre de missions et opérations PSDC, dont le champ, défini à l'article 43-1 TUE, couvre « les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire ». Le traité de Lisbonne n'a pas créé ces missions, puisque ces dernières ont d'abord pris forme en 1992 dans le château de Petersberg, près de Bonn, mais il en a élargi le périmètre. Ainsi les « actions conjointes en matière de désarmement », les « missions de conseil et d'assistance en matière militaire » et les « missions de prévention des conflits et les opérations de stabilisation à la fin des conflits » ne figurent dans la liste que depuis la révision de 2007. C'est aussi le traité de Lisbonne qui a ajouté cette clause transversale en vertu de laquelle les missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme⁷.

La notion de solidarité n'est pas mentionnée explicitement à l'article 43-1. On peut toutefois considérer que ces missions contribuent à la solidarité avec les pays tiers visée aux articles 3-5 et 21-1 TUE, dès lors qu'elles participent, par la mise à disposition de moyens opérationnels, à la Politique étrangère et de sécurité. En ce sens, elles sont une forme de solidarité externe.

Surtout, les modalités de mise en œuvre de ces missions peuvent être rattachées au principe de la solidarité dans sa dimension interne. En vertu de l'article 42-3 TUE, « les États membres mettent à la disposition de l'Union, pour la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune,

⁷ J. AUVRET-FINCK (dir.), *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme. État des lieux et perspectives*, Larcier, 2010 ; F. TERPAN, « La PESC et le terrorisme international », in *La sécurité internationale, entre rupture et continuité, Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François Guilhaudis*, Bruylant, 2007, p. 581-600.

des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil. » Cette mise à disposition de capacités, qu'elles soient nationales ou multinationales, doit refléter l'exigence de solidarité figurant dans les dispositions communes relatives à la PESC et selon laquelle : l'Union « conduit, définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur un développement de la solidarité politique mutuelle des États membres » (art. 24-2 TUE)⁸ ; les États membres « œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle » et « appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle » (art. 24-3 TUE) ; ils « sont solidaires entre eux » dans le cadre de la coopération systématique au sein de la PESC (art. 32-1 TUE). Dès lors que la PSDC est une composante de la PESC, l'Union se doit d'élaborer et de mettre en œuvre cette politique dans « le cadre des principes et objectifs de son action extérieure » (art. 24-2 TUE), lesquels comprennent plusieurs références au principe de solidarité⁹. Toutefois, l'apport du traité de Lisbonne à cet égard réside moins dans la consécration du principe de solidarité, déjà présent dans la version du traité UE issue du traité de Nice, que dans l'intégration de la PSDC au droit primaire de l'Union.

B. Les clauses d'assistance

La PSDC est, par ailleurs, susceptible d'être mobilisée dans le cadre de deux clauses d'assistance, toutes deux issues du traité de Lisbonne. Ces dernières renvoient à la solidarité interne, et plus précisément à la solidarité en tant que mécanisme d'assistance entre États membres dans l'hypothèse où l'un d'entre eux se trouve confronté à une menace.

La clause d'assistance mutuelle¹⁰ figure parmi les dispositions relatives à la PSDC, à l'article 42-7 du traité sur l'Union européenne. Elle est déclenchée dans l'hypothèse où « un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire ». Dans ce cas, « 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 ». Il s'agit d'une réplique de la clause de défense mutuelle contenue jusqu'alors à l'article V du traité sur l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) et qui a été transférée à l'UE, comme l'ensemble des fonctions de l'UEO. Si, là encore, le principe de solidarité n'est pas évoqué à l'article 42-7 TUE, il semble être implicitement contenu dans les notions d'« aide » et d'« assistance » aux États menacés.

⁸ Le même article 24-2 TUE relie la « solidarité politique mutuelle » à « l'identification des questions présentant un intérêt général » et à « la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres ».

⁹ F. TERPAN, Art. 24 TEU-L – EU Competences in CFSP, in H.-J. BLANKE, St. MANGIANELLI (eds.), *The Treaty on European Union – A Commentary*, Springer, 2013.

¹⁰ M. FISCHER, Article 42 (CSDP : Goals and Objectives ; Mutual Defence), in H.-J. BLANKE, St. Mangianelli (eds.), *The Treaty on European Union – A Commentary*, Springer, 2013, p. 1201-1236 ; S. BISCOP, « The European Union and mutual assistance: more than defence », *The International Spectator*, 2016, 51(2), p. 119-125.

La seconde clause, dite de solidarité, ne relève pas a priori de la PSDC, ni même de la PESC, puisqu'elle est prévue à l'article 222 TFUE¹¹, en dehors du Titre V du traité sur l'Union. Elle peut être lue en conjonction avec les articles 6f (compétence en matière de protection civile) et 196 du TFUE. Toutefois, comme on le verra, la PSDC, en tant qu'outil opérationnel de l'UE, est directement mentionnée à l'article 222 TFUE. Ce dernier peut être déclenché « si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine ». Dans cette hypothèse, l'Union et ses États membres « agissent conjointement dans un esprit de solidarité ». Les obligations de l'Union sont prévues au premier paragraphe de l'article 222 TFUE : 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 » (art. 222-1 TFUE). Les obligations des États membres figurent au second paragraphe : ils « portent assistance » à l'État attaqué ou victime, « à la demande de ses autorités politiques », et se coordonnent au sein du Conseil (art. 222-2 TFUE). La mise en œuvre de la clause par l'UE est précisée par une décision du Conseil du 24 juin 2014¹².

La contribution de la PSDC est clairement établie au paragraphe 3 de l'article 222 TFUE, lequel indique que le Conseil est assisté par le comité politique et de sécurité, organe spécifique à la PSDC, « avec le soutien des structures développées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune ». Une référence est faite au « comité visé à l'article 71 », qui relève quant à lui de l'espace de liberté, sécurité et justice. L'article 222 TFUE prend donc acte de l'imbrication des questions de sécurité intérieure (espace de liberté, de sécurité et de justice) et extérieure (PSDC)¹³, ainsi que des aspects civils et militaires de la sécurité¹⁴. Il est distinct de l'article 42-7 TUE en ce qu'il ne concerne pas le cas de la défense territoriale. Mais il aurait sans doute pu être mentionné à l'article 42-7, voire positionné dans les traités à côté de l'article 42-7, comme plusieurs auteurs l'ont noté¹⁵.

11 T. KONSTADINIDES, « Civil Protection Cooperation in EU law: Is there Room for Solidarity to wriggle past? », *European Law Journal* 19(2), p. 267-282. P. HILPOLD, « Filling a buzzword with life: The implementation of the solidarity clause in article 222 TFEU », *Legal Issues of Economic Integration*, 2015, 42(3), p. 209-232 ; S. BLOCKMANS, « L'Union fait la Force: Making the Most of the Solidarity Clause Article 222 TFEU », in *EU management of global emergencies*, Brill Nijhoff, 2014, p. 111-135.

12 Décision 2014/415/UE du Conseil du 24 juin 2014 concernant les modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité, JO L 192, 1.7.2014, p. 53.

13 Cette imbrication est actée par la stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne approuvée par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010.

14 L'interaction entre sécurité interne et externe a été prise en compte par le Conseil européen de Feira (juin 2000) lorsque ce dernier a inclus dans sa composante « gestion civile des crises » une dimension « protection civile ».

15 S. BLOCKMANS & R. A. WESSEL, « The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective? », *Journal of Conflict & Security Law*, 14(2), 2009, p. 265 ; T. KONSTADINIDES, « Civil Protection Cooperation in EU law: Is there Room for Solidarity to wriggle past? », *European Law Journal* 19(2), p. 280 ; M. EKENGREN, N. MATZEN, M. RHINARD & M. SVANTESSON, « Solidarity or Sovereignty? EU Cooperation in Civil Protection », *Journal of European Integration*, 28(5), 2006, p. 457-476.

C. Le renforcement capacitaire

La troisième contribution du traité de Lisbonne au principe de solidarité réside dans le renforcement des capacités de la sécurité et de la défense. Puisque le principe de solidarité est au cœur de la PESD (art. 24-2 TUE), et que la PSDC offre à la PESD sa « capacité opérationnelle » (art. 42-1 TUE), tout renforcement de cette capacité contribue au renforcement de la solidarité. Plus précisément, l'apport du traité de Lisbonne à cet égard est double.

D'une part, le traité acte la création de l'Agence européenne de défense¹⁶, dont la mission est liée à l'engagement pris par les États membres d'« améliorer progressivement leurs capacités militaires » (art. 42-3 TUE). L'Agence, placée sous l'autorité du Conseil, « identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, et assiste le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires » (art. 42-3 TUE)¹⁷.

D'autre part, le traité de Lisbonne instaure un mécanisme spécifique à la PSDC : la « coopération structurée permanente » (PESCO), visé à l'article 42-6 UE, et dont les modalités sont prévues à l'article 46 UE et dans un protocole n° 10 annexée au traité. Elle est réservée aux « États membres qui remplissent les critères les plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit entre eux des engagements plus contraignants en cette matière en vue des missions les plus exigeantes » (art. 42-6 TUE). Le même article indique qu'elle « n'affecte pas les dispositions de l'article 43 » : il ne s'agit pas d'un mécanisme alternatif de mise en œuvre des missions PSDC mais d'un instrument de renforcement capacitaire censé intervenir en amont des activités opérationnelles de la PSDC¹⁸.

La lecture des dispositions du traité de Lisbonne relatives à la Politique de sécurité et de défense laisse donc entrevoir une triple contribution à la solidarité. Les États membres s'engagent à développer leurs capacités opérationnelles afin de pouvoir mener des opérations et des missions extérieures dans le cadre de l'Union, et dans le but de se porter mutuellement assistance. Mais peut-on voir dans le traité un véritable tournant, ayant donné naissance à des pratiques nouvelles ?

16 F. TERPAN, Art. 45 TEU-L – European Defense Agency, in H.-J. BLANKE, St. MAGIANELLI (eds.), *op. cit.*; J. BÁTORA, « European Defence Agency: A Flashpoint of Institutional Logics », *West European Politics*, 32(6), 2009, p. 1075-1098.

17 L'article 45-1 TUE complète l'article 42-3 en précisant les missions de l'Agence.

18 De même, il est possible depuis le traité de Lisbonne de développer une coopération renforcée dans le domaine de la sécurité et de la défense (art. 20 TUE, mais selon une procédure spécifique, cf. art. 329 TFUE). Le traité de Nice avait élargi l'instrument de la coopération renforcée à la PESD, à l'exception des questions militaires ou ayant des implications dans le domaine de la défense. Le traité de Lisbonne a supprimé cette limitation.

II. Quel impact du traité de Lisbonne sur le développement de la PSDC ?

Les apports du traité de Lisbonne ont-ils permis un renforcement effectif¹⁹ du principe de solidarité, non seulement dans les textes mais aussi à travers la mise en œuvre de la PSDC ? Une analyse des rapports entre droit et pratique montre que le traité de Lisbonne est à la fois un point d'aboutissement et un point de départ en matière de sécurité et défense : le traité a, dans une certaine mesure, généré des pratiques nouvelles, mais il a aussi constitutionnalisé des normes et pratiques existantes, ce qui amène à nuancer sa portée réelle.

A. La « constitutionnalisation » de normes et pratiques existantes

Une partie des dispositions du traité de Lisbonne en matière de sécurité et défense codifie des pratiques existantes ou constitutionnalise des normes juridiques inférieures. Ceci confirme une tendance déjà observée dans le passé à propos de la PESC (depuis 1993) et de la Coopération politique européenne (entre 1970 et 1993)²⁰. La PSDC elle-même existait avant 2009, sous la forme d'une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Le traité sur l'Union européenne mentionnait alors l'élaboration d'une politique de défense, mais les développements spécifiques de la PESD entre 1999 et 2009 reposaient sur des déclarations du Conseil européen. En dépit d'une base fragile en droit primaire, la politique de sécurité et de défense s'est construite rapidement, sans attendre sa consécration par le traité de Lisbonne.

Au total, 24 missions et opérations civiles et militaires ont été lancées entre 2003 et 2009²¹. Le traité de Lisbonne n'a fait que codifier l'existence d'une PSDC déjà active. À partir de 2009, 14 nouvelles missions et opérations ont été lancées, soit moins que durant la période précédente. Même si le nombre de missions et d'opérations est un indicateur partiel, qui ne dit rien de leur nature et de leur contenu, ni du mandat et des moyens mis en œuvre, on constate que la PSDC post-Lisbonne ne marque pas une réelle différence avec la PESD pré-Lisbonne. Une analyse plus qualitative confirme cette conclusion : on note, avant ou après Lisbonne, la même absence d'opérations d'envergure dans les zones de conflits les plus difficiles. En Libye, la possibilité d'une intervention militaire dans le cadre de l'Union a été discutée, mais aucune décision n'a été prise en ce sens, du fait de l'opposition allemande. La France et le Royaume-Uni se sont résolus à intervenir aux côtés des États-Unis, hors de l'Union européenne. En Syrie, l'Union s'est contentée d'aides financières et de positions diplomatiques²². Les types de mission n'ont donc pas été profondément affectés par le traité de Lisbonne. C'est plutôt l'inverse qui s'est produit, le traité élargissant la liste des missions figurant à l'article 43-1 UE pour inclure des missions qui avaient été menées par anticipation entre 2003 et 2009. Sur ce point, c'est donc plus la pratique qui a précédé le droit, que le droit qui a suscité des pratiques nouvelles.

19 Pour une analyse en termes d'effectivité du droit : S. BLOCKMANS & R. WESSEL, *op. cit.*, p. 265-308.

20 F. TERPAN, *La Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

21 M. MERLINGEN & R. OSTRAUSKAITĖ (eds.), *European Security and Defence Policy: an Implementation Perspective*, Routledge, 2008.

22 S. STAVRIDIS, R. HAVLOVÁ, « Civilian Power Europe' and the Syrian Conflict », *European Foreign Affairs Review*, Issue 4, 2019, p. 469-490.

Dans une certaine mesure, la même conclusion peut être tirée à propos des clauses d'assistance. La clause de solidarité de l'article 222 TFUE fait suite à la déclaration de solidarité contre le terrorisme adoptée par le Conseil européen au lendemain des attentats de Madrid, en 2004²³. Cette déclaration anticipait alors la clause de solidarité figurant dans le traité constitutionnel (2004), laquelle a été reprise quelques années plus tard dans le traité de Lisbonne. L'article 222 TFUE est en lien avec divers instruments mis en place avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne tels que le mécanisme de protection civile²⁴, le fonds de solidarité²⁵, voire même Europe Aid. En revanche, l'idée de mettre des moyens militaires au service d'objectifs de protection civile est nouvelle. Elle avait d'ailleurs fait l'objet de réserves de la part de certains États membres lors des négociations du traité constitutionnel²⁶.

Quant à l'article 42-7 TFUE, il n'a pas non plus été créé *ex nihilo*. Il s'agit en effet d'une reprise de l'article V du traité de Bruxelles créant l'UEO, lequel a été intégré au traité sur l'Union européenne par le traité de Lisbonne. Plutôt qu'une pratique consacrée par le droit, on est ici en présence d'un transfert normatif²⁷ du droit de l'UEO au droit de l'UE. Sur le plan capacitaire, l'Agence européenne de défense a été créée en 2004, sans attendre son insertion dans le traité de Lisbonne. La « constitutionnalisation » n'était pas indispensable au lancement de cette agence, qui pouvait fonctionner sur la base d'un acte de droit secondaire.

Ainsi, le fait que le traité de Lisbonne ait, en partie, codifié des pratiques antérieures vient nuancer l'idée d'une portée importante du traité de Lisbonne en matière de sécurité et de défense, sans l'infirmier complètement. Plusieurs éléments centraux de la politique de sécurité et de défense ont en effet vu le jour dans les années 2010, sur la base des dispositions nouvelles instaurées par le traité de Lisbonne.

B. Le développement de pratiques nouvelles

On dit parfois que les dispositions de la PESC-PSDC, très sophistiquées sur le papier, sont rarement mises en œuvre. Cette observation a semblé s'appliquer à la PSDC dans les premières années de mise en œuvre du traité de Lisbonne. Les principales nouveautés du traité en matière de sécurité et de défense – la coopération structurée permanente et les clauses d'assistance – semblaient destinées à demeurer des tigres de papier. À partir de 2015, les États membres changent la donne, en déclenchant pour la première fois la clause d'assistance mutuelle et en donnant corps à la coopération structurée permanente.

23 Conseil européen, Déclaration sur la lutte contre le terrorisme, Bruxelles, 25 mars 2004. M. EKENGREN, « New Security challenges and the need for new forms of EU cooperation: the solidarity declaration against terrorism and the open method of coordination », *European security*, 15(1), 2006, p. 89-111.

24 Décision 2007/779/CE Euratom du 08/11/07 instituant un mécanisme communautaire de protection civile, *JOUE* L314 du 1^{er} décembre 2007.

25 Règlement du Conseil (CE) 2012/2002 du 11 novembre 2002 établissant le fonds de solidarité de l'Union européenne, *JOCE* L311/3 du 14 novembre 2002.

26 Working Group VIII, Working Document 38, WG VIII–WD 38, Brussels, 4 December 2002.

27 F. TERPAN, « A Legal Approach to Norm Transfer », in L. DELCOUR, E. TULMETS (eds.), *Policy Transfer and Norm Circulation*, Routledge, 2019, p. 19-36.

La France, touchée par des attentats terroristes à Paris, le 13 novembre 2015, demande l'activation de la clause d'assistance mutuelle prévue à l'article 42-7 TUE lors d'une réunion du Conseil Affaires étrangères le 17 novembre 2015²⁸. La demande française comprend deux aspects principaux : d'une part, la mise en commun des capacités et le soutien aux opérations menées par la France en Irak et en Syrie ; d'autre part, le soutien aux opérations menées par la France dans d'autres régions afin de permettre, si nécessaire, le redéploiement des forces françaises.

La France a requis la solidarité de ses partenaires via l'article 42-7 TUE plutôt que de faire usage de la clause de solidarité de l'article 222 TFUE. Plusieurs raisons peuvent justifier ce choix. Alors que l'article 42-7 TUE reste purement intergouvernemental, l'article 222 TFUE suppose une proposition conjointe de la Commission et du Haut représentant, laquelle est nécessaire pour que le Conseil puisse décider des modalités de mise en œuvre de la clause, tandis que le Parlement européen est seulement informé. Même si le Conseil européen « procède à une évaluation régulière des menaces auxquelles l'Union est confrontée », la procédure échappe au contrôle des chefs d'État et de gouvernement. La clause d'assistance mutuelle, au contraire, ne fait naître de responsabilités qu'entre les États membres, et peut être mise en œuvre par une minorité d'États, sans nombre minimum prédéterminé. L'exécutif français a sans doute préféré utiliser la méthode la plus respectueuse de sa souveraineté ainsi que la plus facile et la plus rapide à mettre en œuvre. En outre, l'article 42-7 TUE présente l'avantage d'être pleinement inscrite dans le champ de la défense. L'article 222 TFUE, quant à lui, peut inclure une dimension défense (et dès lors relever de l'article 31-1 TUE, donc de la PESC), mais cette dimension n'est qu'un élément parmi d'autres.

Le fait d'avoir activé l'article 42-7 TUE plutôt que l'article 222 TFUE pose question. Les attentats de Paris ont donc été considérés comme une « agression armée » au sens de l'article 42-7 TUE, alors qu'ils paraissaient plus proches d'une situation d'« attaque terroriste » prévue par l'article 222 TFUE. Ainsi a-t-on reproduit, une quinzaine d'années plus tard, la logique qui avait présidé à l'invocation de l'article V du traité de l'Alliance atlantique au lendemain des attentats du 11 septembre. Dans les deux cas, une clause conçue pour la défense du territoire a été activée à la suite d'attentats terroristes, entraînant une réponse militaire à des actes qui auraient pu relever uniquement d'une action policière et pénale. Il y a donc un chevauchement possible entre l'article 42-7 TUE et l'article 222 TFUE, l'un et l'autre pouvant être activés en cas d'attaque terroriste. Ce chevauchement n'est pas si étonnant lorsqu'on observe comment la lutte contre le terrorisme est répartie dans les traités. Cette dernière concerne la PESC, et par extension la PSDC, mais aussi l'espace de liberté, de sécurité et de justice à travers l'article 75 TFUE sur les « smart sanctions » et l'article 83 TFUE sur la définition des infractions pénales. Du point de vue de la solidarité en matière de sécurité-défense, la conséquence de ce chevauchement est le non-usage de l'article 222 TFUE. Si la solidarité a progressé à travers l'article 42-7 TUE, elle ne s'est pas concrétisée là où on l'attendait, à savoir par la mise en œuvre d'une clause dont l'intitulé même vise la solidarité.

28 N. I. NOVÁKY, « The Invocation of the European Union's Mutual Assistance Clause: A Call for Enforced Solidarity », *European Foreign Affairs Review*, 22(3), 2017, p. 357-375.

La coopération structurée permanente (PESCO), lancée en décembre 2017²⁹, concrétise plusieurs initiatives en matière de défense européenne prises en 2016. Dans les premières années de mise en œuvre du traité de Lisbonne, la France avait poussé pour que la PESCO voie le jour, sans succès. Ni le contexte ni la dynamique interne de l'Union n'avaient alors permis la mise en œuvre de l'article 46 TUE. En 2016, en revanche, le contexte est modifié par deux événements majeurs. Tout d'abord, l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis, qui a renforcé l'idée d'un désengagement américain en Europe et la nécessité pour l'UE de prendre sa défense en main, même si les divergences transatlantiques ne sont pas toutes attribuables à la personnalité et aux positions tenues par le nouveau président³⁰. Ensuite le référendum britannique sur le Brexit fait entrevoir le risque d'un affaiblissement stratégique de l'Europe et rend d'autant plus nécessaire une réponse commune. Un troisième événement, l'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la république française, donne une nouvelle impulsion, la France jouant alors, plus que jamais, son rôle d'entrepreneur politique dans le domaine de la sécurité et de la défense.

La PESCO devrait permettre la réalisation de nombreux projets de coopération en matière d'armements, soutenus financièrement par le nouveau Fonds européen de défense lancé par la Commission en 2016³¹, et reliés à un mécanisme de coordination des lois nationales de programmation militaire (CARD, ou Coordinated Annual Review of Defence). Dans ce contexte, le rôle de l'Agence européenne de défense semble quelque peu marginalisé. Il n'empêche que, sur le plan de la solidarité entre les États membres, de réelles perspectives ont été ouvertes.

Et pourtant, ces deux évolutions, relatives à la clause d'assistance et à la PESCO, sont-elles l'arbre qui cache la forêt ? Au-delà de l'impact du traité sur les politiques de l'Union, une autre forme d'évaluation est nécessaire. Elle consiste à faire un retour au droit pour mettre à jour les ambiguïtés du traité. Le droit post-Lisbonne, de par sa nature même, est-il en mesure de réaliser la solidarité en matière de sécurité-défense ou souffre-t-il d'ambiguïtés qui limitent durablement cette perspective ?

III. La solidarité limitée par les ambiguïtés du droit post-Lisbonne

Deux types de limites sont susceptibles d'entraver l'affirmation de la solidarité dans le domaine de la sécurité et de la défense. Elles concernent la faiblesse de la charge normative associée à la solidarité, ainsi que le manque de cohérence systémique des traités, dès lors que la solidarité doit être conciliée avec différentes formes de différenciation.

29 Décision (PESC) 2017/2315 du Conseil du 11 décembre 2017 établissant une coopération structurée permanente (CSP) et fixant la liste des États membres participants, *JOUE* L 331 du 14 décembre 2017. Voir aussi : Décision 2018/340 du Conseil du 6 mars 2018 établissant la liste des projets à mettre sur pied dans le cadre de la CSP, *JOUE* L 64/24 du 8 mars 2018; Décision 2018/909 du Conseil du 25 juin 2018 établissant un ensemble commun de règles de gouvernance pour les projets CSP, *JOUE* L 161/37 du 26 juin 2018 ; Recommandation du Conseil du 6 mars 2018 concernant une feuille de route pour la mise en œuvre de la coopération structurée permanente, *JOUE* C 88/1 du 8 mars 2018.

30 L. AGGESTAM & A. HYDE-PRICE, Double Trouble: Trump, Transatlantic Relations and European Strategic Autonomy, *Journal of Common Market Studies*, 57(S1), 2019, p. 114-127.

31 Communication COM (2017) 295 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 7 juin 2017, Lancement du Fonds européen de la défense et Conclusions du Conseil européen des 22 et 23 juin 2017, EUCO 8/17.

A. Une charge normative plutôt faible

L'argument défendu ici est lié à la nature même des dispositions rattachables à la notion de solidarité : leur charge normative paraît faible. Cela ne préjuge pas des effets possibles : des normes douces, souples et floues peuvent produire des effets. Mais en l'absence de contraintes fortes, ou au moins d'incitations fortes, ces effets sont moins probables.

Dans l'état actuel du droit, la notion de solidarité reste floue, en particulier dans le domaine de la sécurité et de la défense. Elle est évoquée à plusieurs reprises à propos de la PESC, mais n'est pas mentionnée dans les articles relatifs à la PSDC. S'il est possible d'établir un lien entre PSDC et solidarité, c'est par le biais d'une construction doctrinale fondée sur les traités et par conséquent discutable. En outre, l'application de la notion dans le domaine de la PESC reste peu évidente. La solidarité est difficile à distinguer d'autres notions, telles que la cohérence³² ou la coopération loyale. L'affirmation juridique de la solidarité dans le domaine de la PSDC demeure limitée. La solidarité est une notion « soft », souvent invoquée dans des documents stratégiques tels que la Stratégie européenne de sécurité (2008) ou la Stratégie globale (2016). Son usage est souvent « politique » plus que juridique.

La mise en œuvre des clauses, que ce soit celle de l'article 47-2 TUE ou celle de l'article 222 TFUE, n'implique pas d'obligations précises quant aux moyens fournis par les États membres. Une déclaration 37 relative à l'article 222 TFUE rappelle à cet égard que, « sans préjudice des mesures adoptées par l'Union pour s'acquitter de son obligation de solidarité à l'égard d'un État membre qui est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, aucune des dispositions de l'article 222 ne vise à porter atteinte au droit d'un autre État membre de choisir les moyens les plus appropriés pour s'acquitter de son obligation de solidarité à l'égard dudit État membre. » Dans ces conditions, on voit mal comment un État pourrait être condamné pour violation de l'article 222 TFUE. Quant à la clause d'assistance mutuelle de l'article 47-2 TUE, son activation ne crée pas non plus d'obligations précises et automatiques dans le chef des États membres. Ceux-ci restent libres des moyens de leur assistance, s'ils choisissent d'en fournir une. De la même façon, ils restent libres des contributions qu'ils apportent aux missions et opérations de la PSDC. On n'est dès lors guère surpris de constater la difficulté éprouvée par l'Union dans la phase de génération des forces préalable au lancement d'une opération extérieure. Si la solidarité passe par la mise à disposition de forces nationales, elle tarde beaucoup à se manifester.

En outre, on ne trouve guère dans les traités les ressources susceptibles de forcer les États à manifester leur solidarité, au-delà du principe de coopération loyale de l'article 4(3) TUE. Mise à l'écart de la PSDC, la CJUE n'est guère en mesure de juridiciser la solidarité en matière de sécurité

32 I. BOSSE-PLATIÈRE, *L'article 3 du traité UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruylant, 2009 ; P. VAN ELSUWEGE, « EU external action after the collapse of the pillar structure: In search of a new balance between delimitation and consistency », *Common Market Law Review*, 47(4), 2010, p. 987-1019.

et de défense³³. L'article 275 TFUE énonce que la Cour de justice n'est pas compétente, en principe, pour connaître des dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune et des actes adoptés sur leur base. S'il existe des exceptions (sanctions et délimitations entre domaines PESC et domaines non-PESC), elles ne concernent pas le domaine de la sécurité et de la défense. La Cour interprète de manière restrictive les limites de sa propre compétence³⁴, ce qui peut l'amener à se prononcer sur des questions touchant indirectement la PSDC³⁵, mais elle n'est pas en mesure de se prononcer sur l'organisation et le fonctionnement de la PSDC en général, et n'a donc pas été amenée à préciser l'application de la notion de solidarité à la PSDC.

B. Entre solidarité et différenciation

Le renforcement du principe de solidarité dans le domaine de la sécurité et de la défense se heurte à l'existence, en droit comme en pratique, de nombreuses situations de différenciation. Certes, les différenciations peuvent constituer une modalité d'intégration, et à ce titre offrir l'opportunité d'entrer progressivement dans une logique de solidarité. Mais elles peuvent aussi être une modalité de désintégration, et entraver les manifestations de solidarité. Or, le traité sur l'Union européenne, dans sa version issue du traité de Lisbonne, rend possible les situations de participation à la carte des États membres tout en préservant les spécificités des politiques nationales de sécurité et de défense³⁶.

Sur le plan des missions, la participation à la carte – à savoir la réalisation d'une mission de l'Union par un groupe d'États est prévue à l'article 42-5 et organisée par l'article 44 TUE³⁷. De fait, la plupart des missions et opérations ne réunissent qu'une partie des États membres, sans même qu'il soit besoin d'invoquer formellement l'article 42-5. Et si l'on s'attache aux personnels déployés, on s'aperçoit qu'un petit nombre d'États fournit l'essentiel des moyens de la PSDC³⁸.

33 M. BRKAN, « The Role of the European Court of Justice in the field of Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon: New challenges for the future », in P.J. CARDWELL (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, 2012, p. 97–115. S. GRILLER, « The Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy », in A. ROSAS, E. LEVITS and Y. BOT (eds), *Court of Justice of the European Union – Cour de Justice de l'Union Européenne. The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law – La Cour de Justice et la Construction de l'Europe: Analyses et Perspectives de Soixante Ans de Jurisprudence*, The Hague, T.M.C. ASSER Press, 2013, p. 675–92.

34 C. HILLION & R. WESSEL, « Competence distribution in EU external relations after ECOWAS: Clarification or continued fuzziness? », *Common Market Law Review*, 46(2), 2009, p. 551–86 ; C. HILLION, « A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy », in M. CREMONA and A. THIES (eds), *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*, Oxford, Hart Publishing, 2014, p. 47-70 ; F. TERPAN, « The CJEU and the External Powers of the Parliament, New Activism or Self Restraint? », in J. S. VARA, S. RODRÍGUEZ Sánchez-Tabernero (eds.), *The Democratisation of EU International Relations Through EU Law*, Routledge, 2018, p. 39-59; F. TERPAN, S. SAURUGGER, « The CJEU and the Parliament's external powers since Lisbon: Judicial support to representative democracy? », in Olivier Costa (ed.), *The European Parliament in Times of EU Crisis, Dynamics and Transformations*, Palgrave Macmillan, 2018, p. 77-98.

35 Voir notamment : CJCE (grande chambre), 20 mai 2008, Commission c. Conseil (CEDEAO), aff. C-91/05 ; CJUE (grande chambre), 12 juillet 2018, Parlement c. Conseil, aff. C-130/10; CJUE (quatrième chambre), 14 juin 2018, Makhlof, aff. C-458/17 P ; CJUE (grande chambre), 28 mars 2017, Rosneft, aff. C-72/15; CJUE (grande chambre), 24 juin 2014, Parlement c/ Conseil (République de Maurice), aff. C-658/11 ; CJUE (grande chambre), 14 juin 2016, Parlement c/ Conseil (Tanzanie), aff. C-263/14 ; CJUE (dixième chambre), 16 janvier 2020, Eulex Kosovo contre Elitaliana SrL, aff. C439/13 ; Tribunal fonction publique (troisième chambre), 18 mars 2015, Monteiro c/ SEAE, aff. F-51/14 ; CJUE (première chambre), 28 novembre 2013, Jurašinović c/ Conseil, aff. C576/12 P.

36 A. MENON, « Foreign and Defence Policy: The Sovereignty Obsession and The Quest for Elusive Solidarity », in *European Disunion*, Palgrave Macmillan, 2012, p. 165-180.

37 F. TERPAN, « Art. 44 TEU-L – Implementation of CSDP by a Group of Member States », in H.-J. BLANKE, St. MAGIANELLI (eds.), *op. cit.*, 2013.

38 Voir D. DI MAURO, U. KROTZ, K. WRIGHT, *EU's global engagement : a database of CSDP military operations and civilian missions worldwide. Codebook*, <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/42965>.

Sur le plan des capacités, la différenciation est pleinement confirmée. On a vu que la mise à disposition de forces opérationnelles par les États membres pour des opérations PSDC était à la discrétion des États et posait souvent problème. La question des capacités financières confirme l'argument. Les capacités financières des missions civiles reposent sur le budget de l'Union. En revanche, les opérations militaires sont financées par les États membres selon le principe « costs fall where they lie », en vertu duquel les États qui engagent des troupes dans des opérations européennes en assument le financement. Seule une partie des dépenses militaires relève de la catégorie des coûts communs financés collectivement via le mécanisme Athéna. Les ressources d'Athéna sont fournies par les États membres selon une clef de répartition définie en fonction du revenu national brut de chaque État. La France réclame régulièrement, au nom de la solidarité, une contribution plus importante des autres États membres au financement des opérations militaires PSDC, laquelle pourrait passer par une extension des coûts couverts par Athéna³⁹.

Le développement des capacités opérationnelles se traduit aussi par une forte différenciation. L'Agence européenne de défense permet « aux États membres qui le souhaitent » de coopérer en vue de renforcer leurs capacités de défense (art. 45-2 TUE). Si le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une décision définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence, cette décision « tient compte du degré de participation effective aux activités de l'Agence ». Et « des groupes spécifiques sont constitués au sein de l'Agence, rassemblant des États membres qui mènent des projets conjoints. »

En revanche, la coopération structurée permanente vient contrebalancer quelque peu l'idée selon laquelle la participation à la carte limite la solidarité. Certes, la PESCO est ouverte aux États « souhaitant participer » (art. 46-1 TUE). La liste initiale des participants est fixée par le Conseil à la majorité qualifiée, après consultation du Haut représentant, dans un délai de trois mois suivant la notification par les États membres de leur intention de participer au Conseil et au Haut représentant (art. 46-2 TUE). Par la suite, tout État membre extérieur à la liste initiale peut se joindre au groupe d'États participants, en vertu du paragraphe 3 de l'article 46-3 TUE, dans les mêmes formes que celles prévues au paragraphe 2.

En pratique, alors qu'on pouvait s'attendre à une PESCO limitée à un petit d'États pionniers ou moteurs, la coopération structurée permanente comprend aujourd'hui un groupe de 25 États membres, à savoir tous les États à l'exception du Royaume-Uni, sorti de l'Union, du Danemark, qui ne participe pas à la PSDC, et de Malte. Cette participation élargie ne correspond pas à l'idée d'une Europe de la défense menée par un noyau dur, mais elle est conforme au principe de solidarité.

Une plus forte différenciation serait toutefois possible après déclenchement des clauses prévoyant l'expulsion ou la sortie volontaire d'un État (art. 46-4 et 46-5). L'article 46-4 TUE prévoit le cas où des États participants sortiraient de la PESCO parce qu'ils ne rempliraient plus les critères de

39 F. TERPAN, « Financing CSDP Operations. Explaining Change and Inertia in A Fragmented and Flexible Structure », *European Security*, 24(2), 2014, p. 221-263.

participation ou ne pourraient plus assumer les engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente. Le Conseil peut alors adopter, à la majorité qualifiée, une décision suspendant la participation de cet État. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants se prononcent, à l'exception de l'État membre concerné. Par ailleurs, en vertu de l'article 46 TUE, si un État membre participant souhaite quitter la coopération structurée permanente, il notifie sa décision au Conseil, qui « prend acte » de ce que la participation de l'État membre concerné prend fin, sans pouvoir s'y opposer.

Les précautions prises pour accommoder les différences entre les États membres sur le plan de la sécurité et de la défense confortent aussi l'idée d'une difficile conciliation entre différenciation et solidarité. Ainsi le traité sur l'Union permet-il à un État de rester en dehors des discussions sur les questions de défense commune, à l'instar du Danemark depuis le traité de Maastricht. Depuis Lisbonne, la position spécifique du Danemark est précisée dans un protocole 22 annexé aux traités, qui indique que le Danemark « ne participe pas à la mise en œuvre des décisions et des actions de l'Union européenne qui ont des implications en matière de défense. »

Au-delà du cas danois, la PSDC « n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres ». L'OTAN figure au premier rang de ces spécificités⁴⁰ : la PSDC « respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre » (article 42-2 TUE). La clause de défense mutuelle comprend elle aussi une référence à l'OTAN, sous la forme d'une obligation de conformité puisque les « engagements 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 ». La solidarité susceptible de s'exprimer au niveau de l'Union, au bénéfice d'un État membre, s'inscrit donc, potentiellement, dans une relation de dépendance à l'égard de la solidarité exprimée au niveau de l'OTAN, et inscrite dans une clause similaire (article V du traité de l'Atlantique nord)⁴¹. On se rappelle que la clause de défense mutuelle n'a été acceptée par les États membres les plus atlantistes (Pays-Bas, Royaume-Uni) que dans la mesure où elle n'affectait pas l'OTAN et n'entraînait pas en contradiction avec les engagements souscrits dans ce cadre. Et elle n'a été admise par les États européens non-membres de l'OTAN (Autriche, Chypre, Finlande, Irlande, Malte, Suède), qu'à la condition de garantir la préservation de leurs statuts spécifiques, en particulier la neutralité⁴².

40 F. TERPAN, « EU-NATO Relations: Consistency as a Strategic Consideration and a Legal Requirement », in M. TRYBUS et N.D. WHITE (eds.), *European Security Law*, Oxford University Press, 2007, p. 270-294.

41 « 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. »

42 L. C. FERREIRA-PEREIRA, « The militarily non-allied states in the foreign and security policy of the European Union: Solidarity 'ma non troppo' », *Journal of Contemporary European Studies*, 13(1), 2005, p. 21-37.

Ainsi, les différents mécanismes de différenciation peuvent être vus comme des instruments de solidarité dans les relations entre États participants. Mais ils peuvent tout autant être appréhendés dans une logique inverse de rejet de la solidarité. Du point de vue des États participants, en tous les cas, la non-participation de leurs partenaires sera perçue et/ou présentée comme un manque de solidarité.

Conclusion

Identifier une exigence de solidarité en matière de sécurité et de défense n'est pas chose aisée. Indirectement, on peut dire que la Politique de sécurité et de défense commune contribue à la réalisation de la solidarité visée à plusieurs reprises dans les dispositions relatives à la PESC et à l'action extérieure de manière générale. Composante opérationnelle de la PESC, la PSDC fournit des capacités dans une logique de solidarité interne entre les États membres, et dans le but de réaliser des objectifs externes, dont la solidarité. Trois aspects sont plus particulièrement rattachables à la notion de solidarité : la réalisation de missions et opérations PSDC, dont la liste a été élargie par le traité de Lisbonne ; les clauses d'assistance des articles 42-7 TUE et 222 TFUE ; le développement des capacités, en particulier via la coopération structurée permanente. Il s'agit bien là d'une solidarité entre les États membres, et plus précisément entre les gouvernants : la solidarité entre les citoyens n'étant, quant à elle, pas évoquée par les traités, tout au moins dans le domaine de la sécurité et de la défense.

Lorsqu'on s'intéresse à la portée réelle du traité de Lisbonne sur les politiques de l'Union, plusieurs nuances peuvent être apportées. Le traité est parfois le point de départ de pratiques nouvelles, telles que la PESCO ou la clause d'assistance mutuelle. Mais il arrive aussi qu'il soit un point d'arrivée, dès lors qu'il formalise des pratiques existantes (élargissement des types de missions PSDC) ou qu'il constitutionnalise des normes relevant du droit secondaire (Agence européenne de défense) ou du champ de la *soft law* (conclusions du Conseil européen sur la PSDC)⁴³.

Au-delà des rapports entre droit et politiques publiques, on observe que les dispositions relatives à la PSDC ont une charge normative assez faible, ce qui peut expliquer, au moins partiellement, le fait qu'elles produisent des effets relativement limités. En outre, la solidarité est constamment confrontée à différentes formes de différenciation, qu'il s'agisse de la participation à la carte des États membres ou de la prise en compte des spécificités juridiques et politiques de certains États membres. Tandis qu'une partie des dispositions relatives à la PSDC pousse en direction d'une plus forte solidarité, une autre partie semble aller en sens inverse et figer les États membres dans leurs différences.

La solidarité sera-t-elle amenée à se renforcer ? Dès lors que la PSDC contribue à l'affirmation extérieure de l'Union européenne, en tant que composante opérationnelle de la PESC, tout renforcement de la PSDC rendra crédible la contribution de la PESC à la solidarité. Ce renforcement est inscrit, potentiellement, à l'article 42-2 TUE, qui prévoit « la définition progressive d'une politique

43 F. TERPAN, « Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law », *European Law Journal*, 21(1), 2015, p. 68-96.

de défense commune de l'Union » et « conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi ». Sans attendre cette évolution, la solidarité peut aussi découler d'une pleine application des dispositions existantes, à commencer par la mise en œuvre de l'article 222 TFUE ou le lancement de nouvelles missions. Enfin, et surtout, les pratiques qui se mettent en place actuellement constituent sans doute le terreau sur lequel la solidarité future sera construite. Dans un domaine encore largement marqué par la coopération intergouvernementale, seul le rapprochement concret entre les États membres est à même de préparer une nouvelle constitutionnalisation du principe de solidarité.