

THESE DE DOCTORAT EN COTUTELLE DE

L'UNIVERSITE DE RENNES

ECOLE DOCTORALE N° 599
Droit et Sciences politiques
Spécialité : Droit public

L'UNIVERSITE DE BOLOGNE

DEPARTMENT OF LEGAL STUDIES
International Research Centre on European Law
Spécialité : European Union Law

Par

Florent FAVIÈRE

**L'objectif de sécurité en droit de l'Union européenne : articulations
entre la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et
l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ)**

Thèse présentée et soutenue à Rennes, le 11 décembre 2024

Unités de recherche : **Institut de l'Ouest : Droit et Europe (UMR CNRS 6262)**
International Research Centre on European Law

Rapporteurs avant soutenance :

Constance CHEVALLIER-GOVERS
Alberto MIGLIO

Maître de conférences HDR, Université Grenoble Alpes
Professeur associé, Université de Turin

Composition du Jury :

Examineurs : Constance CHEVALLIER-GOVERS
Alberto MIGLIO
Eleftheria NEFRAMI

Maître de conférences HDR, Université Grenoble Alpes
Professeur associé, Université de Turin
Professeur, Université du Luxembourg

Dir. de thèse : Isabelle BOSSE-PLATIÈRE
Federico CASOLARI

Professeur, Université de Rennes
Professeur, Université de Bologne

L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions sont considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Je tiens naturellement à remercier en premier lieu mes parents et ma famille pour leur soutien indéfectible et primordial ainsi que pour leur compréhension dans la poursuite de mon doctorat. Je remercie chaleureusement les parents de ma compagne, Jean-Claude et Dominique, pour leurs encouragements et les précieux moments de déconnexions.

J'adresse mes profonds remerciements à mes directeurs de thèse, Madame la Professeure Isabelle BOSSE-PLATIERE et Monsieur le Professeur Federico CASOLARI, pour leur direction durant ces cinq années. Je remercie Isabelle BOSSE-PLATIERE pour son encadrement, sa disponibilité et son adaptabilité. Je remercie Federico CASOLARI pour cette merveilleuse année à l'Université de Bologne ainsi que pour nos échanges qui ont contribué à l'élaboration de cette thèse.

J'exprime ma profonde gratitude aux membres de mon jury, Madame la Professeure Eleftheria NEFRAMI, Madame Constance CHEVALLIER-GOVERS et Monsieur Alberto MIGLIO pour leur intérêt qu'ils portent pour ce travail.

Je tiens à remercier très sincèrement les membres de mon CSI, Carole BILLET et Anne HAMONIC, sans qui cette thèse n'aurait jamais pu débiter ni s'achever. Elles ont été pour moi de précieux conseils et d'une disponibilité sans faille tout le long de mon doctorat. Je remercie Carole pour m'avoir donné le goût de la recherche et de m'avoir encouragé dans cette voie. Je remercie Anne pour son soutien et sa disponibilité.

Je tiens également à remercier les membres de l'IODE, Professeurs et Maîtres de conférences, de m'avoir impliqué dans leurs activités scientifiques, ainsi que le personnel administratif de l'IODE et du CEDRE pour leur professionnalisme, leur réactivité et leur gentillesse.

Un immense merci aux doctorants de la « salle 406 », Louis-Marie, Pauline, Dédé, Célia, Kenza et Damien, pour leur accueil lors de mon arrivée à Rennes et pour leur précieuse amitié.

Je remercie également les professeurs et doctorants de l'Université de Bologne, Federico FERRI, Mauro GATTI, Nicola, Eve, Federica, entre autres, pour leur accueil et leur sympathie lors de mon année de cotutelle.

Comment remercier les doctorants et docteurs de la « salle 208 » ? Ce lieu de travail, de partage et de camaraderie, et les doctorants et docteurs qui la composent, Alix, Chafi, Bienvenu, Sirt, Hermine, Maëlle, Daun, Garance, Gaëlle, Anjela, Emmanuelle, Amélie(s), Alice et Mikail, ont été un pilier majeur dans l'accomplissement de cette thèse. Une mention spéciale pour mon très grand ami, Mohammad CHAFI, qui m'a soutenu dans les meilleurs et les pires moments, et sans qui cette thèse n'aurait jamais pu se concrétiser.

Une pensée spéciale pour mes amis, plus particulièrement Thomas et Benjamin, qui m'ont soutenu et que j'ai malheureusement délaissé durant la rédaction de ma thèse.

Enfin, il n'y a pas de mot pour qualifier le soutien de ma compagne, Mélanie, qui m'a soutenu de toutes les manières et m'a aidé à traverser toutes les étapes de ce doctorat. Je la remercie pour tous ses sacrifices et lui serai à jamais reconnaissant. C'est tout naturellement que je lui dédie ce travail.

Je dédie également ce travail à mes deux grand-mères, qui auraient aimé être là pour assister à sa finalisation.

LISTES DES ACRONYMES, SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACP :	Afrique – Caraïbes - Pacifique
AE :	Affaires étrangères
AECp :	Agence européenne de contrôle des pêches
AED :	Agence européenne de défense
AESM :	Agence européenne pour la sécurité maritime
EASO :	Agence de l'Union européenne pour l'asile
AFEE :	Association Française d'Études Européennes
AFIC :	Africa Frontex Intelligence Community
Aff. :	Affaire
AFSJ:	Area of Freedom, Security and Justice
art. :	article
ARYM :	Ancienne République yougoslave de Macédoine
ASEAN :	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
Ass. plé. :	Assemblée plénière
Bull. UE :	Bulletin de l'Union européenne
CATS :	Comité de coordination dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale
CBRN :	Chimique, biologique, radiologique et nucléaire
CCPC :	Civilian Planning and Conduct Capability
CDE :	Cahiers de droit européen
CE :	Communautés européennes
CEE :	Communauté économique européenne
CEDH :	Convention européenne des droits de l'homme
CEJE :	Centre d'études juridiques européennes
CEPOL :	Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs
CEPS :	Centre for European Policy Studies
CERT-EU :	Équipe d'intervention en cas d'urgence informatique pour les institutions, organes et agences de l'Union européenne
CESD :	Collège européen de sécurité et de défense
CFSP :	Common Foreign and Security Policy
CIC :	Cellule d'information en matière criminelle
CIJ :	Cour internationale de justice
CIVCOM :	Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises
CJCE :	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE :	Cour de justice de l'Union européenne
CMC :	Concept de gestion de crise
CMC Finland:	Crisis Management Centre Finland
CMPD :	Direction de la gestion de crise et de la planification
CMUE :	Comité militaire de l'Union européenne
CODEX :	Système informatisé pour l'échange électronique transfrontière de données dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile et pénale
Coll. :	Collection
COM :	Communication
CONOPS :	Concept d'opération
COPEN :	Groupe de travail « Coopération judiciaire en matière pénale »
COPS :	Comité politique et de sécurité

COREPER :	Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres
COSI :	Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure
COTER :	Groupe de travail « Terrorisme » sur les aspects internationaux
CPCC :	Capacité civile de planification et de conduite
CRISP :	Centre de recherche et d'information socio-politiques.
CROC :	Mécanisme de coordination et de réaction aux crises
CSDP :	Common Security and Defense Policy
CSP :	Coopération structurée permanente
CSUE :	Centre satellitaire de l'Union européenne
CT :	Counter terrorism
c/ :	contre
DG :	Direction générale
DG HOME :	Direction générale affaires intérieures de la Commission européenne
DG JUST :	Direction générale Justice de la Commission européenne
DICE :	Droits International, Comparé, Européen
dir. :	sous la direction de
doc. :	document
EC3 :	Centre européen de lutte contre la cybercriminalité
ECRIS :	Système européen d'information sur les casiers judiciaires pour les ressortissants de pays tiers
Ed./ ed. :	editor
Eds/ eds. :	editors
EEAS :	European External Action Service
EES :	Système d'entrée/de sortie
ELSJ :	Espace de liberté, de sécurité et de justice
EMSC :	European Migrant Smuggling Centre/ Centre européen pour la lutte contre le trafic de migrants
EMUE :	État-major de l'Union européenne
ENISA :	Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité
ESDP :	European Security and Defense Policy
EUAM :	Mission de conseil PSDC de l'Union européenne
EUBAM :	Mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières
EUCAP :	Mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités
EUDEL :	Organe consultatif de coopération en matière de gestion des délégations de l'Union européenne
EUFOR :	Force de l'Union européenne
EUJUST :	Mission État de droit de l'Union européenne
EUISS :	European Union Institute for Security Studies
EULEX :	Mission État de droit menée par l'Union européenne
EU-LISA :	Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice
EUMAM :	Mission de conseil militaire PSDC de l'Union européenne
EUMPM :	Mission de partenariat militaire de l'Union européenne
EUNAVFOR :	Force navale de l'Union européenne
EUNAVFOR MED :	Force navale de l'Union européenne en mer méditerranée

EUPAT :	Équipe consultative de l'Union européenne chargée des questions de police
EUPM :	Mission de partenariat de l'Union européenne
EUPOL :	Mission de police de l'Union européenne
EUROGENDFOR :	Force de gendarmerie européenne
Eurodac :	Base de données européenne des empreintes digitales
Eurojust :	Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale
Europol :	Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs
Eurosur :	Système européen de surveillance des frontières
UE RSS :	Mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité
EUSEC :	Mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité
EUTM :	Mission de formation militaire de l'Union européenne
ETIAS :	Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages
EXCO :	Groupe de coordination de l'action extérieure
Fasc. :	Fascicule
FEPS :	Foundation for European Progressive Studies
Frontex :	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes/ Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes
GDR-ELSJ :	Groupe de recherche - Espace Liberté Sécurité Justice
Gr. Ch. :	Grande Chambre
GRIP :	Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité
GSC:	General Secretariat of the Council
HR :	Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité
HR/VP :	Haut représentant/ Vice-président de la Commission
HUMSEC :	Human Security
<i>Ibid.</i> :	même référence
IBPC :	International Border Police Conference
ICH :	Information Clearing House/ Centre d'échange d'information
IESUE :	Institut d'études de sécurité de l'Union européenne
IISG :	Gouvernance intégrée en matière de sécurité intérieure
in :	dans
<i>Infra</i> :	ci-dessous
Interpol :	International Criminal Police Organization
IPCR :	Dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise
IRSEM :	Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire
ISAA :	Capacité de connaissance et d'analyse intégrées de la situation
JAEIX :	JHA-RELEX Working Party
JAI :	Justice et affaires intérieures
JHA :	Justice and Home Affairs
JOCE :	Journal officiel des communautés européennes
JOIN :	Communication conjointe
JOT :	Joint Operational Team
JOUE :	Journal officiel de l'Union européenne

LGDJ :	Librairie générale de droit et de jurisprudence
MANUL :	Mission d'appui des Nations unies en Libye
MPCC :	Capacité militaire de planification et de conduite
MPUE :	Mission de police de l'Union européenne
n° :	numéro
ord. :	ordonnance
<i>op. cit.</i> :	ouvrage précité
OACI :	Organisation de l'aviation civile internationale
OIAC :	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques
OLAF :	Office européen de lutte antifraude
ONU :	Organisation des Nations Unies
ONG :	Organisation non gouvernementale
OPLAN :	plan d'opération
OSCE :	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN :	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
p. :	page (pages)
PESC :	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD :	Politique européenne de sécurité et de défense
PMC :	Présences maritimes coordonnées
PNR :	Passenger name record/données des dossiers passagers
PON :	Procédures opérationnelles normalisées
pp. :	de la page... à la page...
préc. :	précité(e)
PROCIV :	Groupe de travail « Protection civile »
PSDC :	Politique de sécurité et de défense commune
PSEI :	Paix et Sécurité Européenne et Internationale
PUR :	Presses Universitaires de Rennes
RABIT :	Equipes d'intervention rapide aux frontières
RAE :	Revue des Affaires Européennes
RCA :	République centrafricaine
<i>Rec.</i> :	Recueil
RELEX :	Relations extérieures
RMUE :	Revue du marché unique européenne (à partir de 2000, Revue du droit de l'Union européenne)
<i>RMCUE</i> :	Revue du marché commun et de l'Union Européenne
<i>RTD eur.</i> :	Revue trimestrielle de droit européen
<i>RUE</i> :	Revue de l'Union européenne
s. :	suivant (e)(s)
SEAE :	Service européen pour l'action extérieure
SG/HR :	Secrétaire général du Conseil/ haut représentant pour la PESC
SIAC :	Capacité unique d'analyse du renseignement de l'Union
SIENA :	Système de communication sécurisé d'Europol
SIS :	Système d'information Schengen
SitCen/INTCEN :	Centre de situation et du renseignement de l'Union européenne
SOC :	Crime Trend Analysis on Serious and Organised Crime
SSR :	Security Sector Reform
spéc.:	spécialement
<i>Supra</i> :	ci-dessus
SWD:	Staff working document
SWIFT:	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication

TCE :	Traité instituant la Communauté européenne
TFUE :	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Trib. UE :	Tribunal de l'Union européenne
TUE :	Traité sur l'Union européenne
TWP :	Groupe de travail sur le terrorisme/ Terrorism Working Party
UE :	Union européenne
UEO :	Union de l'Europe occidentale
UN :	United Nations
VIS :	Système d'information sur les visas
Vol :	Volume
WBCSCi :	Western Balkan Counter Serious Crime Initiative
§ :	paragraphe

SOMMAIRE

PARTIE 1 – L’OBJECTIF DE SÉCURITÉ : VECTEUR D’INTERACTIONS MULTIPLES ENTRE LES INSTRUMENTS DE LA PESC ET DE L’ELSJ

TITRE 1 – LA DIVERSITÉ DES INTERACTIONS ENTRE LES INSTRUMENTS NORMATIFS DE LA PESC ET DE L’ELSJ

Chapitre 1 – L’extension croissante de la portée des mesures restrictives dans le champ de l’ELSJ

Chapitre 2 – La typologie rigide des accords externes de la PESC et de l’ELSJ

TITRE 2 – LES INTERACTIONS DYNAMIQUES ENTRE LES INSTRUMENTS OPERATIONNELS DE LA PESC ET L’ELSJ

Chapitre 1 - La contribution des opérations de gestion de crise de la PSDC aux objectifs de l’ELSJ

Chapitre 2 – L’affirmation de l’agence Frontex en tant que nouvel instrument de gestion de crise

PARTIE 2 – L’OBJECTIF DE SÉCURITÉ : VECTEUR DE SYNERGIES INÉGALES ENTRE LES ACTEURS DE LA PESC ET DE L’ELSJ

TITRE 1 – L’ADAPTATION IMPARFAITE DES ACTEURS INSTITUTIONNELS AU SERVICE DE LA MISE EN COHÉRENCE ENTRE LA PESC ET L’ELSJ

Chapitre 1 – La coordination perfectible au sein du Conseil de l’Union européenne

Chapitre 2 – L’apport ambivalent du haut représentant à la mise en cohérence entre la PESC et l’ELSJ

TITRE 2 – L’ADAPTABILITÉ DES ACTEURS OPÉRATIONNELS DE LA PESC ET DE L’ELSJ AU SERVICE D’UNE COOPÉRATION EFFECTIVE

Chapitre 1 – La mise en place de coopérations à travers un cadre juridique souple

Chapitre 2 – Le renforcement de la coopération à travers un cadre juridique fragmenté

CONTENT

PART 1 – THE OBJECTIVE OF SECURITY: VECTOR OF MULTIPLE INTERACTIONS BETWEEN THE INSTRUMENTS OF CFSP AND AFSJ

TITLE 1 – THE DIVERSITY OF INTERACTIONS BETWEEN THE NORMATIVE INSTRUMENTS OF CFSP AND AFSJ

Chapter 1 – The increasing extension of the scope of the restrictive measures in the field of AFSJ

Chapter 2 – The rigid typology of external agreements of CFSP and AFSJ

TITLE 2 – THE DYNAMIC INTERACTIONS BETWEEN THE OPERATIONAL INSTRUMENTS OF CSDP AND AFSJ

Chapter 1 – The contribution of CSDP crisis management operations to the objectives of the AFSJ

Chapter 2 – The assertion of the Frontex agency as a new crisis management instrument

PART 2 – THE OBJECTIVE OF SECURITY: VECTOR OF UNEVEN SYNERGIES BETWEEN THE ACTORS OF CFSP AND AFSJ

TITLE 1 – THE IMPERFECT ADAPTATION OF INSTITUTIONAL ACTORS IN THE SERVICE OF CONSISTENCY BETWEEN CFSP AND AFSJ

Chapter 1 – The perfectible coordination within the Council of the European Union

Chapter 2 – The ambivalent contribution of the High Representative to the consistency between CFSP and AFSJ

TITLE 2 – THE ADAPTABILITY OF OPERATIONAL ACTORS OF CFSP AND AFSJ IN THE SERVICE OF EFFECTIVE COOPERATION

Chapter 1 – The establishment of cooperation through a flexible legal framework

Chapter 2 – The strengthening cooperation through a fragmented legal framework

INTRODUCTION

En droit de l'Union européenne, l'objectif de sécurité constitue « *un trouble-fête dans l'ordre des compétences* »¹. De manière générale, la sécurité est une notion difficilement perceptible. Elle se définit comme « *l'état d'esprit confiant et tranquille de celui qui se croit à l'abri du danger* »². Le mot « sécurité »³ est essentiellement porteur de trois sens⁴. Il est, tout d'abord, une affaire de perception qui renvoie l'état d'esprit d'une personne qui se considère en sécurité. Il renvoie, ensuite, à une situation objective qui résulte de l'absence de danger. Enfin, il renvoie à une organisation qui a vocation à assurer cet état d'esprit et cette situation objective. La notion de sécurité apparaît dès lors plus large et englobante que ses notions voisines que sont la défense⁵, la sûreté⁶ ou encore l'ordre public⁷. L'élasticité de la notion justifie souvent l'ajout d'un adjectif pour la qualifier ou identifier sa portée. En effet, la sécurité peut prendre plusieurs formes et revêtir différentes facettes⁸. La sécurité peut concerner une liste non exhaustive de domaines, tels que la sécurité de l'Etat, des personnes, des produits, de l'environnement, des moyens de transport ou encore des systèmes informatiques⁹. Elle constitue une notion mouvante qui évolue en fonction de ce qu'elle protège et des modalités concrètes permettant d'assurer son effectivité.

¹ C. BLUMANN, « conclusions générales : objectifs et intérêt de l'Union européenne », in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 415.

² Le Robert, en ligne, disponible sur : <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/securite> (consulté en juin 2020).

³ Le mot « sécurité » trouve son origine dans l'adjectif latin *securus*, qui signifie « sans soucis » ou « sans crainte » (se, qui signifie « sans », et *cura* qui signifie « soucis »).

⁴ P. BACOT, « Dire et penser les Europes et les sécurités », in I. ROBERGE, *Europe et sécurité après le traité de Lisbonne*, Collection Etudes stratégiques internationales, Bruylant 2013, ISBN : 978-2-8027-4061-2, p. 15-16.

⁵ La notion de « défense » renvoie communément au fait de protéger quelqu'un ou de se protéger comme quelqu'un ou quelque chose ». Voir le dictionnaire Larousse, en ligne, disponible sur : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/d%C3%A9fense/22625> (consulté en octobre 2024). La notion de défense, conçue comme une « *réplique ponctuelle à une agression armée* », est désormais être englobée par la notion de sécurité. Voir B. WARUSFEL, « Les notions de défense et de sécurité en droit français », *Revue Droit & Défense*, n° 94/4, octobre 1994, p. 11-20.

⁶ La « sécurité » ferait référence au « *sentiment d'être en état de sûreté* », tandis que la « « sûreté » indiquerait l'état lui-même. B. WARUSFEL, « Les notions de défense et de sécurité en droit français », *op. cit.*

⁷ L'ordre public est plus difficile à circonscrire. Il est un moyen et non un objectif, dans le sens où la sécurité est protégée par l'ordre. Voir A. IANNIELLO-SALICETI, « La protection des données personnelles et l'introuvable définition de l'ordre public », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, Paris, Mare et Martin, 2017, pp. 503-526.

⁸ C. FLAESCH-MOUGIN, « Avant-propos », in C. FLAESCH-MOUGIN, *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruylant, 2009, ISBN 978-2-8027-2696-8, pp. XV-XIX, spéc., p. XVI.

⁹ C. MAUBERNARD, « Vers une fondamentalisation du droit à la sécurité », in M. AFROUKH, C. MAUBERNARD et C. VIAL (dir.), *La sécurité : mutations et incertitudes*, Institut Universitaire Varenne, Coll. Colloques & Essais, 2019, pp. 173-188, spéc., p.175.

La sécurité peut s'opérer à plusieurs niveaux. Au niveau national, la sécurité relève de la compétence de l'Etat. Il lui incombe d'assurer sa sécurité et celle de ses citoyens¹⁰, à travers la police et la justice, d'une part, et la diplomatie et la défense, d'autre part. Au niveau international ou régional, les Etats peuvent mettre en place différents modes d'organisation de la sécurité tels que la sécurité coopérative, la sécurité collective ou encore la sécurité commune¹¹. Au cours du siècle dernier, d'autres concepts portant sur certaines dimensions de la sécurité sont apparus au niveau international tels que la sécurité coopérative¹², la sécurité globale¹³, la sécurité démocratique¹⁴ ou encore la sécurité humaine¹⁵. L'Union européenne emprunte désormais à chacune de ces modes d'organisation et intègre ces différents concepts de sécurité. Elle constitue, selon Daniel COLARD, un « *laboratoire* »¹⁶ des nouvelles conceptions de la sécurité.

Au fil de sa construction, l'Union européenne a adopté une approche progressivement holistique de la sécurité¹⁷, incluant de nombreuses facettes telles que la sécurité *stricto sensu*, c'est-à-dire la défense et ses moyens militaires, mais aussi la sécurité humaine, la sécurité démocratique ou la sécurité économique. Avant le traité de Maastricht, la sécurité était inscrite

¹⁰ J.-F. AKANDJI-KOMBE, A. FENET, A.-S. LAMBLIN-GOURDIN, E. MONDIELLI, G. PROUTIERE-MAULION, *Droit des relations extérieures de l'Union européenne*, sous la direction d'Alain Fenet, LexisNexis, janvier 2007, ISBN 978-2-7110-0669-4, 396 p., spéc., p. 251.

¹¹ Voir notamment C. SCHNEIDER, « Le concept de sécurité dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) », in C. FLAESCH-MOUGIN, *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, op. cit., pp. 91-118, spéc. p. 95-96. Voir également M. Couston, *Droit de la sécurité internationale*, Larcier, Coll. Paradigme – Master, Bruxelles, 2016, 346 p., spéc., p. 22.

¹² Stratégie de l'OSCE visant à faire face aux menaces pour la sécurité et la stabilité au XXI^e siècle, 1^{er} et 2^e décembre 2003.

¹³ *Ibid.*, point 4 : « *Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la démocratie et de la primauté du droit est la pierre angulaire du concept de sécurité globale de l'OSCE* » ; point 8 : l'approche globale de la sécurité propre à l'OSCE, « *englobe les dimensions politico-militaire, économique-environnementale et humaine* ».

¹⁴ Ce concept a été instauré dans le cadre du Conseil de l'Europe, lors du sommet de Vienne en 1993 et de Strasbourg en 1997, selon lequel le développement de la démocratie est facteur de stabilité et de paix. Voir notamment D. COLARD, « L'Union européenne, laboratoire et modèle des nouvelles formes de la sécurité », in Y. JEANCLOS (dir.), *La sécurité de l'Europe et les relations transatlantiques au seuil du XXI^e siècle*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 243-258, spéc., p. 247 et s.

¹⁵ Ce concept a été développé en 1994 par le Programme des Nations unies pour le développement et par le ministre canadien Lloyd Axworthy. La sécurité de l'Etat ne peut être considérée comme une fin en soi mais plutôt « *comme un moyen de garantir la sécurité de la population* ». Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Rapport mondial sur le développement humain, ECONOMICA, Paris, 1994. Voir M. KALDOR, *La sécurité humaine : un concept pertinent ?*, Dans *Politique étrangère* 2006/4, pp. 901 à 914 ; L. AXWORTHY, « La sécurité humaine : la sécurité des individus dans un monde en mutation », *Politique étrangère* n°-1999.

¹⁶ D. COLARD, « L'Union européenne, laboratoire et modèle des nouvelles formes de la sécurité », op. cit.

¹⁷ C. FLAESCH-MOUGIN et C. RAPOPORT, « Les instruments de gestion de crise de l'U.E. », in C. BLUMANN et F. PICOD (dir.), *L'Union européenne et les crises*, coll. Droit de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 169-217, spéc., p. 172-196.

dans les traités en tant que dérogation à l'application du droit communautaire¹⁸. La Communauté européenne était dotée de compétence résiduelle en matière de sécurité en ne traitant que certains de ses aspects¹⁹. Sa dimension sécuritaire s'est progressivement développée dans le but d'assurer la sécurité du marché intérieur²⁰. La sécurité *stricto sensu* n'a été intégrée parmi les objectifs de l'Union qu'à partir du Traité de Maastricht²¹ dans lequel s'est vue attribuer, dans les deuxième et troisième piliers, une compétence²² pour la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune (ci-après la « PESC »)²³, incluant la définition d'une politique européenne de sécurité et de défense (ci-après la « PESD »), et une compétence dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (ci-après « JAI »)²⁴. La première, « *couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité* »²⁵, poursuit notamment les objectifs de « *renforcement de la sécurité de l'Union et de ses États membres sous toutes ses formes* »²⁶, et de « *maintien de la paix et [...] renforcement de la sécurité internationale* »²⁷. La seconde donne à l'Union une compétence pour mettre en œuvre une politique en matière d'asile et d'immigration, une coopération judiciaire en matière civile et en matière pénale, une coopération douanière et une coopération policière²⁸. Ce n'est qu'à partir du Traité d'Amsterdam que la sécurité apparaît explicitement parmi les objectifs de l'« *espace de liberté, de sécurité et de justice* » (ci-après l'« ELSJ »)²⁹.

¹⁸ Dans le traité de Rome, la « sécurité » apparaît le souvent comme une dérogation au droit communautaire pour des raisons de sécurité publique (Article 36, article 48, article 56) et pour protéger les intérêts essentiels de sécurité des États membres (article 223).

¹⁹ Dans le traité CEE, seule est mentionnée la sécurité des approvisionnements dans les objectifs de la politique agricole commune (article 39) et la sécurité sociale (article 51) afin de permettre de la libre circulation des travailleurs. L'Acte unique européen a inséré des dispositions concernant la sécurité de l'environnement (article 100 A) et la sécurité des travailleurs (article 118 A).

²⁰ M. BLANQUET, « L'évolution des impératifs de sécurité dans les politiques européennes », in C. FLAESCHMOUGIN, *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, op. cit., pp. 13-78.

²¹ Selon Claude. BLUMANN, un objectif se définit « *comme un but même partiel à atteindre* » et qui « *ne peut résulter que du traité* ». C. BLUMANN, « Objectifs et principes en droit de l'Union européenne », in *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, éd. Apogée, 2006, p. 42.

²² La compétence est « *un pouvoir d'agir dans un champ déterminé* ». V. CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes. Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés européennes*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit international, T 74, 1974, 492 p. ; V. MICHEL, *Recherches sur les compétences de la Communauté européenne*, L'Harmattan, collection Logiques juridiques, 2003, 704 p.

²³ Aux termes de l'article B du Traité de Maastricht, l'Union se donne pour objectifs « *d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune* ».

²⁴ Aux termes de l'article B du Traité de Maastricht, l'Union se donne pour objectifs « *de développer une coopération étroite dans le domaine de la justice et des affaires intérieures* ».

²⁵ Article J.1 TUE tel qu'introduit dans le Traité de Maastricht.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Article K.1 tel qu'introduit dans le Traité de Maastricht.

²⁹ Article 1 §5 tel qu'introduit dans le Traité d'Amsterdam : « *L'Union se donne pour objectifs : de maintenir et de développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières* ».

Dans le Traité de Lisbonne, les rédacteurs ont pris le soin de maintenir cette distinction entre les deux dimensions de la sécurité. Parmi ses objectifs généraux, l'Union « *offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice* »³⁰ et « *dans ses relations avec le reste du monde* », elle « *contribue à la paix, à la sécurité* »³¹. Dans le cadre de ses politiques et actions internes³², l'Union se voit attribuer une compétence afin de constituer un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel elle œuvre pour assurer « *un niveau élevé de sécurité* »³³. Dans le cadre de son action extérieure, l'Union a pour objectifs la sauvegarde de sa sécurité et le renforcement de la sécurité internationale³⁴. Ces objectifs, traditionnellement attribués à la PESC³⁵ et à la politique de sécurité et de défense commune qui en est partie intégrante (ci-après la « PSDC »)³⁶, sont communs et poursuivis par toutes les politiques externes et dans le cadre des politiques internes dans leurs aspects extérieurs³⁷. Bien que les traités n'énumèrent pas d'objectifs spécifiques attribués à la PESC, cette dernière couvre « *tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union* »³⁸ et poursuit l'ensemble des objectifs de l'action extérieure parmi lesquels figurent la sauvegarde de sa sécurité et le renforcement de la sécurité internationale³⁹.

Cependant, en droit de l'Union européenne, la poursuite de l'objectif de sécurité ne se limite pas à la PESC et à l'ELSJ. La sécurité constitue non seulement un objectif général de l'Union⁴⁰, transversal pour toutes les politiques de son action extérieure⁴¹, mais aussi un objectif

extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène ». Voir H. LABAYLE, « Le concept de sécurité dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice », in C. FLAESCHMOUGIN, *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, op. cit., p 79-90.

³⁰ Article 3 §2 du TUE.

³¹ Article 3 §5 du TUE.

³² Troisième partie du TFUE.

³³ Article 67 §3 TFUE.

³⁴ Article 21 §2 a) et c) TUE.

³⁵ L'article 11 UE attribuait à la PESC les objectifs suivants : « *la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'intégrité de l'Union ; le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes ; le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale ; la promotion de la coopération internationale ; le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ».

³⁶ Article 42 §1 TUE.

³⁷ Article 21 §3 TUE.

³⁸ Article 24 §1 al. 1 TUE.

³⁹ Article 21 §2 a) et c) TUE, combiné à l'article 23 TUE.

⁴⁰ Selon Eleftheria NEFRAMI, un objectif général est un objectif qui « *garde sa spécificité, en ce qu'il ne correspond à aucune compétence spécifique* ». E. NEFRAMI, « Le rapport entre objectifs et compétences : de la structuration et de l'identité de l'Union européenne », in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 19.

⁴¹ Article 21 TUE. V. MICHEL, « Les objectifs à caractère transversal », in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, op. cit., p. 177-209, spéc., p. 209.

sectoriel poursuivi dans le cadre de certains domaines de compétence⁴². En cela, l'objectif de sécurité fait l'objet d'une importante fragmentation au sein de l'organisation horizontale des compétences de l'Union, à laquelle s'ajoute une toute aussi importante fragmentation dans l'organisation verticale des compétences entre l'Union et ses Etats membres. Ces derniers ont intégré dans le droit primaire des dérogations spécifiques afin de préserver leurs intérêts essentiels de sécurité⁴³ et leur responsabilité dans la sauvegarde de leur sécurité nationale⁴⁴ et leur sécurité intérieure⁴⁵, leur permettant d'exclure certains aspects de la sécurité du champ d'application du droit de l'Union. Dès lors, la sécurité constitue également un enjeu de répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres.

Dans cette thèse, il s'agira d'étudier l'objectif de sécurité en droit de l'Union européenne uniquement sous l'angle de la PESC et de l'ELSJ. La poursuite de cet objectif se situe principalement au cœur de ces deux domaines de compétences spécifiques et distincts de l'Union (Section 1). Cependant, cette séparation de la sécurité au sein du cadre juridique de l'Union est aujourd'hui confrontée à la convergence des menaces revêtant une dimension interne et externe et constitue, par conséquent, un important facteur de brouillage au sein de la répartition des compétences de l'Union, entre la PESC et l'ELSJ. La poursuite de l'objectif de sécurité nécessite donc un dépassement de cette séparation constitutionnelle entre la PESC et l'ELSJ. La recherche d'une articulation entre ces deux domaines est alors nécessaire pour poursuivre cet objectif (Section 2).

Section 1 – La poursuite de l'objectif de sécurité à travers deux domaines de compétences distincts : la PESC et l'ELSJ

La PESC et l'ELSJ constituent deux domaines de compétences distincts au sein de l'organisation des compétences de l'Union, et dont les sphères d'action diffèrent. La première est une compétence par nature externe poursuivant des objectifs externes, tandis que la seconde est une compétence par nature interne qui, bien que disposant d'une dimension externe⁴⁶,

⁴² Telles que la sécurité des approvisionnements dans le cadre de la politique agricole (article 39 TFUE), la sécurité sociale dans le cadre de la politique sociale (article 48 TFUE et article 151 TFUE) ou encore la sécurité des transports dans le domaine des transports (article 91 TFUE).

⁴³ Article 346 TFUE.

⁴⁴ Article 4 §2 TUE.

⁴⁵ Article 72 TFUE.

⁴⁶ C. BILLET, *Dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice et action extérieure de l'Union européenne*, thèse soutenue à l'Université de Rennes 1, mars 2014, 715 p.

poursuit des objectifs principalement internes. Depuis le Traité de Maastricht, la PESC est également conçue de manière dérogatoire, caractérisée par son caractère intergouvernemental⁴⁷. Malgré la disparition des piliers opérée par le Traité de Lisbonne, la PESC conserve une forte spécificité institutionnelle en restant « *soumise à des règles et procédures spécifiques* »⁴⁸. La JAI, quant à elle, constitutive du troisième pilier sous l'empire du Traité de Maastricht et d'essence intergouvernementale, a été partiellement communautarisée sous le Traité d'Amsterdam, consacrant le concept d'ELSJ⁴⁹. Bien que conservant certaines spécificités institutionnelles, la méthode communautaire fut appliquée aux questions relatives aux visas, à l'immigration, à l'asile, au contrôle aux frontières et à la coopération judiciaire en matière civile qui furent intégrées dans le TCE. Les domaines relatifs à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale restaient, quant à eux, confinés dans le troisième pilier d'essence intergouvernementale. Le Traité de Lisbonne poursuit le processus de « *normalisation* »⁵⁰ de l'ELSJ, en appliquant à ses différentes composantes la méthode communautaire tout en maintenant certaines spécificités. Ainsi, l'objectif de sécurité est poursuivi à travers deux domaines de compétences distincts dans l'organisation des compétences (I) et qui font l'objet d'une séparation au sein du cadre institutionnel de l'Union (II).

I. La PESC et l'ELSJ : deux domaines de compétence distincts

L'Union est régie par le principe d'attribution des compétences en vertu duquel elle « *n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent* »⁵¹. Les États membres ont attribué

⁴⁷ J.-C. BARBATO, « Le maintien du caractère intergouvernemental de la politique étrangère et de sécurité commune », in A.-S. LAMBLIN-GOURDIN et E. MONDIELLI (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, Bruxelles, 2013, pp. 365-384. ; C. ECKES, « The CFSP and Other EU Policies: A Difference in Nature? », *European Foreign affairs review*, 2015, n° 4, pp. 535-552 ; I. BOSSE-PLATIERE, « La spécificité de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dans ses rapports avec le reste de l'action extérieure de l'Union européenne ou l'unité du droit de l'action extérieure en question », in B. BERTRAND (dir.), *Les nouveaux modes de production du droit de l'Union européenne La dialectique du droit institutionnel et du droit matériel*, Coll. Droits européens, 2018, pp. 233-248, spéc. p. 234.

⁴⁸ Article 24 §1 al. 2 TUE.

⁴⁹ C. BLUMANN, « Quelques considérations sur la notion de communautarisation dans le cadre de l'Union européenne », in Collectif, *Droit et politique à la croisée des cultures. Mélanges Philippe Ardant*, LGDJ, Paris, 1999, p. 61-76 ; F. LE BOT, « Les spécificités institutionnelles en matière pénale », in B. BERTRAND (dir.), *Les nouveaux modes de production du droit de l'Union européenne La dialectique du droit institutionnel et du droit matériel*, pp. 285-294, spéc. p. 285.

⁵⁰ C. BILLET, « Les spécificités institutionnelles de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », in B. BERTRAND (dir.), *Les nouveaux modes de production du droit de l'Union européenne, La dialectique du droit institutionnel et du droit matériel*, Coll. Droits européens, 2018, pp. 295-327, p. 297.

⁵¹ Article 5 §2 TUE.

à l'Union deux domaines de compétences très distincts pour la poursuite de l'objectif de sécurité. Premièrement, dans la répartition horizontale de ses compétences, la PESC et l'ELSJ constituent deux domaines poursuivant des objectifs de sécurité *a priori* distincts dont l'étendue est difficile à déterminer (A). Deuxièmement, dans la répartition verticale des compétences entre l'Union et ses États membres, la PESC et l'ELSJ sont deux domaines de compétences de nature différente (B).

A. La poursuite d'objectifs de sécurité *a priori* distincts

Dans le cadre de PESC, l'Union poursuit les objectifs attribués à l'ensemble de l'action extérieure, parmi lesquels figurent la sauvegarde de sa sécurité et le renforcement de la sécurité internationale (1). Dans le cadre de L'ELSJ, figurant parmi les « *politiques et actions internes de l'Union* »⁵², l'Union assure un « *niveau élevé de sécurité* »⁵³ et contribue à un objectif de sécurité à l'intérieur (2). Toutefois, la généralité des termes employés, « *niveau élevé de sécurité* », « *sa sécurité* » ou encore « *sécurité internationale* », rend difficile, tant pour la PESC que l'ELSJ, la détermination de l'étendue de leur champ matériel au regard de leur objectif de sécurité respectif.

1. La poursuite d'un objectif de sécurité internationale et de sécurité de l'Union dans le domaine de la PESC

D'un point de vue matériel, il est particulièrement difficile de circonscrire l'étendue de la PESC. Les traités n'énumèrent aucun objectif propre et spécifique attribués à cette politique. En vertu des traités, la PESC poursuit l'ensemble des objectifs de l'action extérieure parmi lesquels figurent la sauvegarde de sa sécurité et le renforcement de la sécurité internationale⁵⁴. La large portée de la compétence de l'Union dans le domaine de la PESC, couvrant « *tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union* »⁵⁵, laisse à penser qu'il n'y a pas de limite au champ d'action de cette politique⁵⁶. Il est dès lors permis de penser que toute mesure ou tout accord de politique étrangère et de

⁵² Troisième partie du TFUE.

⁵³ Article 67 §3 TFUE.

⁵⁴ Article 21 §2 a) et c) TUE, combiné à l'article 23 TUE.

⁵⁵ Article 24 § 1 al. 1 TUE.

⁵⁶ P. WILLAERT, C. MARQUEZ-RUIZ, « Vers une politique étrangère et de sécurité commune : état des lieux », *RMUE*, 1995, n°3, pp. 35-95, spéc., 43.

sécurité, y compris de défense, est susceptible de relever de la PESC « à partir du moment où les États membres considèrent qu'il est d'un intérêt commun et qu'il doit être adopté dans le cadre de la PESC »⁵⁷. De plus, l'Union s'inscrivant dans une approche holistique de la sécurité⁵⁸, la poursuite de l'objectif de sécurité dans le cadre de la PESC peut inclure toutes les facettes de la sécurité, telles que la sécurité *stricto sensu* des États tiers, la sécurité humaine ou encore la sécurité démocratique. Le caractère indéterminé de son champ matériel justifie que certains auteurs considèrent que la PESC ne constitue pas réellement un « domaine » au sens de l'article 2 TFUE, mais plutôt une « dimension »⁵⁹ ou une « approche »⁶⁰ de l'action extérieure de l'Union⁶¹.

Ainsi, « l'indétermination du champ matériel de la PESC rend particulièrement délicate son articulation avec les autres domaines de l'action extérieure »⁶². Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la PESC entra notamment en conflit avec la politique commerciale commune concernant les biens à double usage⁶³ et la politique de coopération au développement concernant la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre⁶⁴. Cette difficile articulation pouvait hypothétiquement s'élargir à d'autres domaines tels que la coopération économique, financière et technique avec les États tiers⁶⁵, l'aide humanitaire⁶⁶ ou

⁵⁷ I. BOSSE-PLATIERE, « La compétence au titre de la PESC », in N. ALOUPI, C. FLAESCH-MOUGIN, C. KADDOUS, C. RAPOPORT, *Commentaire Mégret – Les accords internationaux de l'Union européenne*, op. cit., p. 44.

⁵⁸ C. FLAESCH-MOUGIN et C. RAPOPORT, « Les instruments de gestion de crise de l'U.E. », in C. BLUMANN et F. PICOD (dir.), *L'Union européenne et les crises*, op. cit.

⁵⁹ P. MADDALON, « L'action extérieure de l'Union européenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2005, p. 493 et s., spéc. p. 496.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 497.

⁶¹ I. BOSSE-PLATIERE, « La compétence au titre de la PESC », N. ALOUPI, C. FLAESCH-MOUGIN, C. KADDOUS, C. RAPOPORT, *Commentaire Mégret – Les accords internationaux de l'Union européenne*, op. cit., p. 44.

⁶² I. BOSSE-PLATIERE, « La spécificité de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dans ses rapports avec le reste de l'action extérieure de l'Union européenne ou l'unité du droit de l'action extérieure en question », op. cit., p. 242.

⁶³ Conduisant à l'adoption de deux actes distincts, l'un fondé sur la PESC, l'autre fondé sur la politique commerciale. Décision 94/942/PESC du Conseil du 19 décembre 1994 relative à l'action commune adoptée sur la base de l'article J. 3 du traité sur l'Union européenne concernant le contrôle des exportations des biens à double usage, JOCE n° L 367 du 31 décembre 1994, p. 8–163 ; Règlement (CE) n° 3381/1994 du Conseil du 19 décembre 1994 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations des biens à double usage, JOCE n° L 367 du 31 décembre 1994, p. 1–7.

⁶⁴ CJCE, 20 mai 2008, *Commission c/ Conseil*, aff. C-91/05, Rec. p. I-3651.

⁶⁵ Article 212 TFUE : « l'Union mène des actions de coopération économique, financière et technique, y compris d'assistance en particulier dans le domaine financier, avec des pays tiers autres que les pays en développement ». CJCE, 20 mai 2008, *Commission c/ Conseil*, aff. C-91/05, préc., point 105 : « La décision de mobiliser des fonds et d'accorder une assistance technique à un groupe de pays en développement pour aboutir à un projet de convention est susceptible de relever tant de la politique de coopération au développement que de la PESC ».

⁶⁶ Article 214 §1 TFUE : l'aide humanitaire vise « de manière ponctuelle à porter assistance et secours aux populations des pays tiers victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine et à les protéger pour faire face aux besoins humanitaires résultant de ces différentes situations ».

encore en matière de sécurité énergétique⁶⁷. Ces difficultés d'articulation entre la PESC et les autres politiques externes n'ont pas disparu et se sont davantage complexifiées avec le Traité de Lisbonne dont « *le cadre juridique (...) accentue la porosité entre les différents domaines de l'action extérieure* »⁶⁸. En effet, alors qu'auparavant chaque politique externe poursuivait ses propres objectifs⁶⁹, désormais les objectifs de l'action extérieure, parmi lesquels figurent la sauvegarde de sa sécurité et le renforcement de la sécurité internationale, sont des objectifs généraux poursuivis par toutes les politiques externes et les politiques internes dans leur aspect externe⁷⁰. L'articulation entre la PESC et l'ELSJ, deux domaines poursuivant des objectifs sécuritaires, est dès lors des plus ardues. Bien que poursuivant *a priori* un objectif de sécurité intérieure, le développement de la dimension externe de l'ELSJ complexifie leur articulation.

2. La poursuite d'un objectif de sécurité intérieure de l'Union dans le domaine de l'ELSJ

Dans le domaine de l'ELSJ, l'Union a pour objectif d'assurer un « *niveau élevé de sécurité* »⁷¹. Bien que l'article 67 TFUE n'en fasse pas mention, cet objectif vise plus particulièrement la sécurité des citoyens de l'Union⁷². Toutefois, si l'on se réfère à l'objectif de sécurité tel qu'il est établi dans les traités et la généralité des termes employés, il est difficile d'identifier son étendue. Dans les dispositions relatives à l'ELSJ, les rédacteurs des traités ont pris soin d'insérer des dispositions spécifiques excluant ce qui relève de la « *sécurité intérieure* »⁷³ de la compétence de l'Union. Cette difficulté est accentuée par les diverses dispositions des traités excluant certaines dimensions de sécurité de la compétence de l'Union

⁶⁷ Dès lors que la sécurité des approvisionnements « *dépasse des considérations de nature purement économique et peut donc constituer un objectif couvert par la notion de sécurité publique* ». CJCE, 10 juillet 1984, *Campus Oil Limited*, aff. C-72/83, Rec. p. 2727, point 35.

⁶⁸ I. BOSSE-PLATIERE, « La spécificité de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dans ses rapports avec le reste de l'action extérieure de l'Union européenne ou l'unité du droit de l'action extérieure en question », *op. cit.*, p. 235.

⁶⁹ L'ex-article 11 UE pour la PESC.

⁷⁰ Article 21 §1 et §3 TUE.

⁷¹ Article 67 §3 TFUE. Il ne s'agit dès lors pas d'assurer le niveau « *le plus élevé* » de sécurité, mais pas non plus un niveau minimal. M. BLANQUET, « L'évolution des impératifs de sécurité dans les politiques européennes », *op. cit.*, spéc., p. 23 et 24.

⁷² Aux termes de l'ex-article 29 UE, l'objectif attribué à l'Union était « *d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice* ». L'article 3 §2 TUE établit ce même objectif en ce que « *L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice* ».

⁷³ Article 72 TFUE : « *Le présent titre ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure* ».

notamment en matière de « *sécurité nationale* »⁷⁴, de « *sécurité publique* »⁷⁵ et pour leurs « *intérêts essentiels de sécurité* »⁷⁶. Si ces derniers sont strictement encadrés par la Cour de justice⁷⁷, les responsabilités des États membres en matière de sécurité nationale⁷⁸ et de sécurité publique⁷⁹ font l'objet de définitions confuses qui nécessitent régulièrement la saisine de la Cour de justice⁸⁰, ce qui ne facilite pas la délimitation entre les compétences de l'Union et de ses États membres en matière de sécurité. La sécurité intérieure, pour sa part, ne fait pas l'objet de définition⁸¹ et crée un flou juridique au sein de l'organisation des compétences de l'Union

⁷⁴ Article 4 §2 TUE : « *En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre* ». Article 73 TFUE : « *Il est loisible aux États membres d'organiser entre eux et sous leur responsabilité des formes de coopération et de coordination qu'ils jugent appropriées entre les services compétents de leurs administrations chargées d'assurer la sécurité nationale* ».

⁷⁵ Par exemple, article 36 TFUE : « *Les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique [...]* ».

⁷⁶ Article 346 TFUE.

⁷⁷ CJCE, 16 octobre 2003, *Commission c/ Belgique*, aff. C-252/01, Rec. p. I-11859 ; CJCE, 12 avril 2005, *Commission c. Royaume-Uni*, aff. C-61/03, Rec. p. I-02477 ; CJCE, 9 mars 2006, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff. C-65/04, Rec. p. I-02239 ; CJCE, 8 avril 2008, *Commission c/ Italie*, aff. C-337/05, Rec. p. I-02173 ; CJCE, 2 octobre 2008, *Commission c/ Italie*, aff. C-157/06, Rec. p. I-07313 ; CJUE, 28 février 2013, *Ellinika Nafpigeia c/ Commission*, aff. C-246/12 P, ECLI:EU:C:2013:133 ; CJUE, 15 décembre 2009, *Commission c/ Finlande*, aff. C-284/05, Rec. p. I-11705 ; CJUE, 7 juin 2012, *InsTiimi Oy*, aff. C-615/10, ECLI:EU:C:2012:324. Voir F. TERPAN, « La CJUE et les marchés publics de défense : l'encadrement des intérêts nationaux de sécurité », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2016/3, n° 3, p. 495.

⁷⁸ Selon la CJUE, la responsabilité en matière de sécurité nationale « *correspond à l'intérêt primordial de protéger les fonctions essentielles de l'État et les intérêts fondamentaux de la société et inclut la prévention et la répression d'activités de nature à déstabiliser gravement les structures constitutionnelles, politiques, économiques ou sociales fondamentales d'un pays, et en particulier à menacer directement la société, la population ou l'État en tant que tel, telles que notamment des activités de terrorisme* ». CJUE, 6 octobre 2020, *La Quadrature du net e.a.*, aff. C-511/18, C-512/18 et C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791, point 135. Le Parlement européen « *note que l'Union européenne ne dispose pas d'une définition commune de la notion de "sécurité nationale", créant une notion floue dans les instruments juridiques de l'Union qui contiennent des références à la "sécurité nationale"* ». Considérant 9 de la résolution du Parlement européen du 9 juillet 2015 sur le programme européen en matière de sécurité (P8_TA-PROV (2015)0269).

⁷⁹ Selon la Cour, « *cette notion couvre la sécurité intérieure d'un État membre et sa sécurité extérieure et que, partant, l'atteinte au fonctionnement des institutions et des services publics essentiels ainsi que la survie de la population, de même que le risque d'une perturbation grave des relations extérieures ou de la coexistence pacifique des peuples, ou encore l'atteinte aux intérêts militaires, peuvent affecter la sécurité publique* ». CJUE, gr. Ch., 23 novembre 2010, *Tsakouridis*, C-145/09, Rec. p. I-11979, points 43 et 44. De la même manière, selon la Cour, « *le droit de l'Union n'impose pas aux États membres une échelle uniforme de valeurs en ce qui concerne l'appréciation des comportements pouvant être considérés comme contraires à la sécurité publique* ». CJCE, 20 novembre 2001, *Jany e.a.*, C-268/99, Rec. p. I-8615, point 60. Enfin, « *il est loisible aux États membres de considérer que des infractions pénales telles que celles figurant à l'article 83, paragraphe 1, deuxième alinéa, TFUE constituent une atteinte particulièrement grave à un intérêt fondamental de la société, susceptible de représenter une menace directe pour la tranquillité et la sécurité physique de la population, et, partant, de relever de la notion de raisons impérieuses de sécurité publique* ». CJUE, gr. Ch., 22 mai 2012, *P.I. c/ Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, aff. C-348/09, ECLI:EU:C:2012:300, point 28.

⁸⁰ Voir notamment, CJCE, 26 octobre 1999, *Sirdar*, aff. C-273/97, Rec. p. I-7403 ; CJCE, 11 janvier 2000, *Kreil*, aff. C-285/98, Rec. p. I-69 ; CJUE, gr. Ch., 15 juillet 2021, *B. K. c/ Republika Slovenija*, aff. C-742/19, ECLI:EU:C:2021:597.

⁸¹ La notion de sécurité intérieure n'est définie ni par la Cour, ni par les institutions de l'Union. Selon l'avocat général Y. BOT, « *la notion de sécurité intérieure reste une notion plus difficile à appréhender* ». Conclusions de l'Avocat général Yves Bot du 8 juin 2010 sur l'affaire *Land Baden-Württemberg contre Panagiotis Tsakouridis*, aff. C-145/09, ECLI:EU:C:2010:322, point 59.

en matière de sécurité et dans la détermination de l'objectif de sécurité poursuivi dans le cadre de l'ELSJ. Ces responsabilités incombant aux États membres témoignent ainsi d'une forte fragmentation dans la répartition verticale des compétences au sein de l'Union. Bien que revêtant des enjeux constitutionnels importants, ce vaste champ d'étude ne sera pas étudié dans le cadre de cette thèse, qui étudiera exclusivement l'articulation et la répartition entre la PESC et l'ELSJ sous un angle horizontal.

Toutefois, si la sécurité intérieure relève de la compétence des États, la sécurité de l'Union « *se superpose* »⁸² à celles de ses États membres. Les institutions de l'Union n'hésitent d'ailleurs plus à invoquer la poursuite d'un objectif de « *sécurité intérieure de l'Union* »⁸³ dans les actes adoptés sur le fondement de l'ELSJ, sans pour autant prendre le soin de préciser l'étendue de cette notion. La stratégie de sécurité intérieure de 2010, définit le concept de sécurité intérieure comme un concept large et complet qui s'étend à « *de multiples secteurs afin de faire face à ces graves menaces ainsi qu'aux menaces qui ont des répercussions directes sur la vie, la sécurité et le bien-être des citoyens, y compris les catastrophes d'origine naturelle ou humaine, comme les incendies de forêt, les tremblements de terre, les inondations et les tempêtes* »⁸⁴. Le concept de sécurité intérieure est un concept transversal qui ne relève pas exclusivement de l'ELSJ. Il implique également la mobilisation d'autres domaines de compétence tels que le marché intérieur⁸⁵. Cependant, au regard des traités, et plus particulièrement l'article 71 TFUE relatif au comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (ci-après le « COSI »), la « *sécurité intérieure* » au niveau de l'Union consiste à renforcer la coopération et à favoriser la coordination de l'action des autorités

⁸² C. MAYEUR-CARPENTIER, « La stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2016, p. 351.

⁸³ Expression utilisée par exemple dans le considérant 1 du préambule de la directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal, JOUE n° L 284 du 12 novembre 2018, p. 22–30 ; Considérant 2 du préambule du règlement (UE) n° 513/2014 du parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité ainsi qu'à la gestion des crises, et abrogeant la décision 2007/125/JAI du Conseil, JOUE n° L 150 du 20 mai 2014, p. 93–111 ; Considérant 4 du préambule du règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, JOUE n° L 135 du 24 mai 2016, p. 53–114.

⁸⁴ Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne Vers un modèle européen de sécurité, mars 2010, p. 8.

⁸⁵ La sécurité intérieure implique également la mobilisation d'autres domaines de compétence tels que le marché intérieur. Voir la directive (UE) 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union, JOUE n° L 194 du 19 juillet 2016, p. 1–30.

compétentes des États membres⁸⁶. Cette interprétation est confirmée à travers les différentes composantes de l'ELSJ consistant à mettre en place une coopération judiciaire en matière civile, une coopération judiciaire en matière pénale et une coopération policière. En effet, si l'étendue de la compétence de l'Union dans le domaine de l'ELSJ peut difficilement se déterminer au regard de l'objectif de sécurité affiché, elle peut en revanche l'être au regard des différentes composantes de l'ELSJ. Aux termes de l'article 67 §3 TFUE, « *L'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales* »⁸⁷.

D'un point de vue matériel, l'ELSJ regroupe un « *ensemble composite et disparate de domaines* »⁸⁸ : la politique relative aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration pour laquelle l'Union « *assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures* »⁸⁹ ; la coopération judiciaire en matière civile par laquelle l'Union vise à faciliter « *l'accès à la justice, notamment par le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires en matière civile* »⁹⁰ ; la coopération judiciaire en matière pénale et la coopération policière par lesquelles l'Union assure un niveau élevé de sécurité. L'étendue de la coopération judiciaire en matière pénale et la coopération policière semble strictement limitée par les traités. La coopération judiciaire en matière pénale, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, n'inclut que le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans des domaines expressément visés par les Traités⁹¹. L'Union peut notamment par voie de directives, « *établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière* ».

⁸⁶ Article 71 TFUE : le COSI a pour objet le « *renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure* », en favorisant « *la coordination de l'action des autorités compétentes des États membres* ».

⁸⁷ Souligné par nos soins.

⁸⁸ C. BILLET, « Les spécificités institutionnelles de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », *op. cit.*, p. 230. Voir également M. GAUTIER, « La participation des États tiers à l'espace de liberté, de sécurité et de justice » in I. BOSSE-PLATIERE, C. RAPOPORT (dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 239-253, spéc., p. 239.

⁸⁹ Article 67 §2 TFUE. Le chapitre 2 des dispositions relatives à l'ELSJ.

⁹⁰ Article 67 §4 TFUE. Le chapitre 3 des dispositions relatives à l'ELSJ.

⁹¹ Article 82 §1 TFUE. Le chapitre 4 des dispositions relatives à l'ELSJ.

résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes »⁹². Il ne s'agit dès lors que de mettre en place une harmonisation minimale relative à la définition des infractions pénales et des sanctions⁹³. Afin de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave, les traités prévoient la mise en place de l'agence Eurojust⁹⁴ et du parquet européen⁹⁵. La coopération pénale, quant à elle, consiste strictement à développer la coopération policière entre toutes les autorités compétentes des États membres, « *y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés dans les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière* »⁹⁶. À cette fin, les traités prévoient l'établissement de l'agence Europol⁹⁷. À ce titre, la coopération judiciaire en matière pénale et la coopération policière, perçues dans les traités comme des moyens par lesquels l'Union assure un niveau élevé de sécurité, sont considérées comme des objectifs par les institutions. Dans certains actes dérivés, les objectifs affichés portent clairement sur le rapprochement du droit pénal des États membres ou le renforcement de la coopération entre les autorités compétentes et non l'objectif de sécurité en tant que tel⁹⁸. Dans le droit dérivé, les objectifs et les moyens d'action se confondent⁹⁹.

Enfin, bien que ce ne soit pas expressément prévu par les traités, l'objectif de sécurité peut également être poursuivi à travers la politique d'immigration. La compétence de l'Union en matière d'immigration et plus particulièrement celle relative aux contrôles aux frontières et à la lutte contre l'immigration illégale « *s'articule autour de l'objectif de sécurité* »¹⁰⁰. La poursuite de cet objectif à travers la politique d'immigration est désormais pleinement assumée

⁹² Article 83 TFUE.

⁹³ Voir P. SIMON, *La compétence d'incrimination de l'Union européenne*, thèse soutenue à l'Université Paris Est et à l'Université de Luxembourg, 2017, 558 p.

⁹⁴ Article 85 TFUE.

⁹⁵ Article 86 TFUE.

⁹⁶ Article 87 TFUE. Le chapitre 5 des dispositions relatives à l'ELSJ

⁹⁷ Article 88 TFUE.

⁹⁸ Voir par exemple, le considérant 1 du préambule la directive 2013/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 relative aux attaques contre les systèmes d'information et remplaçant la décision-cadre 2005/222/JAI du Conseil, JOUE n° L 218, 14 août 2013, p. 8–14.

⁹⁹ H. LABAYLE, « L'espace pénal européen et le monde : instrument ou objectif ? », G. DE KERCHOVE, A. WEYEMBERGH, *Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Coll. Études européennes, 2003, pp. 15-28 ; P. BERTHELET, *La sécurité intérieure européenne. Aspects normatifs d'une politique publique*, thèse soutenue à Bayonne le 28 novembre 2016, 468 p., spéc., p. 133 et s.

¹⁰⁰ E. NEFRAMI, « La répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres en matière d'immigration irrégulière » in L. DUBIN (dir.), *La légalité de la lutte contre l'immigration irrégulière par l'Union européenne*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 35-63, spéc. p. 39.

par les institutions européennes et est de plus en plus affichée dans les actes de droit dérivé¹⁰¹. Le règlement relatif à l'agence Frontex dispose clairement que les objectifs de l'agence sont « *de gérer le franchissement des frontières extérieures de manière efficace et de s'attaquer aux défis migratoires et aux éventuelles futures menaces à ces frontières* » et contribue ainsi, « *à assurer un niveau élevé de sécurité intérieure au sein de l'Union* »¹⁰².

Alors que la compétence de l'Union dans le domaine de l'ELSJ vise à renforcer la coopération entre les États membres, les institutions européennes ont rapidement reconnu la nécessité de développer une dimension externe afin notamment de renforcer la coopération entre l'Union et les États tiers. La dimension externe de l'ELSJ a été reconnue dès 1999 lors du Conseil européen de Tampere et s'est développée de manière concrète au fil des années¹⁰³. Les mutations des menaces sécuritaires ont largement contribué au développement de la dimension externe de l'ELSJ. En 2014, il était reconnu que « *le concept de sécurité intérieure européenne implique également d'agir au-delà des frontières de l'Union et en coopération avec les pays tiers partenaires* »¹⁰⁴. Toutefois, contrairement à la PESC, domaine de compétence par nature externe, l'exercice de la dimension externe de l'ELSJ, domaine de compétence par nature interne, est régi, à l'exception des accords de réadmission¹⁰⁵, par la théorie des compétences externes implicites consacrée par la Cour de justice et constitutionnalisée par l'article 216

¹⁰¹ Voir notamment le règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur), JOUE n° L 295 du 6 novembre 2013, p. 11–26 ; Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures, JOUE n° L 74 du 18 mars 2017, p. 1–7 ; Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) no 767/2008 et (UE) no 1077/2011, JOUE n° L 327 du 9 décembre 2017, p. 20–82.

¹⁰² Considérant 1 du préambule du règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624, JOUE n° L 295 du 14 novembre 2019, p. 1–131.

¹⁰³ Conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, préc. ; Le programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, préc. ; Communication de la Commission, Une stratégie relative à la dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, COM(2005) 491 final, préc. ; Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI, sécurité et justice au niveau mondial, 6 décembre 2005, préc. ; Le programme de Stockholm : une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, préc., point 7.

¹⁰⁴ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Rapport final sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'UE (2010-2014), 20 juin 2014, COM (2014) 365 final, p. 18.

¹⁰⁵ Article 79 §3 TFUE.

TFUE. Régi entre autres par le critère de l'affectation des règles communes¹⁰⁶ et de nécessité¹⁰⁷, l'exercice de la dimension externe de l'ELSJ ne peut être mis qu'au service de la poursuite de ces objectifs de sécurité interne tels que le contrôle des frontières extérieures et la lutte contre les différents domaines de criminalité¹⁰⁸. Les objectifs de l'ELSJ visant à instaurer une coopération judiciaire en matière pénale, une coopération policière ou une politique en d'immigration ne figurent pas expressément parmi les objectifs de l'action extérieure figurant à l'article 21 TUE¹⁰⁹. La dimension externe de l'ELSJ poursuit en effet l'objectif interne de sécurité tel que la gestion des frontières extérieures ou encore la lutte contre les différents domaines de criminalité, qui ne sont *a priori* pas des objectifs de l'action extérieure. Les objectifs poursuivis dans le cadre de la dimension externe de l'ELSJ, qui sont des objectifs d'ordre interne, sont donc *a priori* à « dissocier », mais « coexistent » avec ceux de l'action extérieure et de la PESC¹¹⁰.

De plus, si l'objectif de sécurité au sein de l'ELSJ semble *a priori* bien délimité, il n'empêche pas les problématiques de délimitation avec d'autres domaines de compétences par nature interne et externe. Avant le Traité de Lisbonne, la compétence de l'Union dans le domaine de l'ELSJ fit l'objet de plusieurs contentieux relatifs aux choix de la base juridique avec la politique environnementale de l'Union dans le cadre des sanctions pénales en matière

¹⁰⁶ CJCE, 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil*, aff. C-22/70, Rec. p. 263 : points 15 à 17 : La compétence de la Communauté pour conclure un accord « résulte non seulement d'une attribution explicite par le traité », mais « peut découler également d'autres dispositions des traités et d'actes pris dans le cadre de ces dispositions, par les institutions de la Communauté ». « (...) chaque fois que pour la mise en œuvre d'une politique commune prévue par le traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les États ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles ».

¹⁰⁷ CJCE, 26 avril 1977, Avis 1/76 relatif au projet d'accord instituant un Fonds européen d'immobilisation de la navigation sur le Rhin, Rec. p. 741, point 3 : Chaque fois que la Communauté dispose d'une compétence « sur le plan interne en vue de réaliser un objectif déterminé, (elle) est investie de la compétence pour prendre les engagements internationaux nécessaires à la réalisation de cet objectif ». Point 4 « la compétence pour engager la Communauté vis-à-vis des tiers découle néanmoins de manière implicite des dispositions du traité établissant la compétence interne ».

¹⁰⁸ E. NEFRAMI, « L'aspect externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice : quel respect des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne ? », in C. FLAESCH-MOUGIN et L. S. ROSSI (dir.), *La dimension extérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, coll. Rencontres européennes, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 509-532, spéc., p. 516 et s.

¹⁰⁹ M. CREMONA, "EU External Action in the JHA Domain : A Legal Perspective", in M. CREMONA, J. MONAR, S. POLI (dir.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, P. LANG, 2011, pp. 77-118 ; R. WESSEL, L. MARIN and C. MATERA, « The External Dimension of EU's Area of Freedom, Security and Justice », in C. ECKES and T. KONSTADINIDES (dir.), *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice : a European Public Order*, Cambridge University Press, 2011, pp. 272-300.

¹¹⁰ E. NEFRAMI, « L'aspect externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice : quel respect des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne ? », *op. cit.*, p. 521 et 527.

d'environnement¹¹¹, avec la politique en matière de transport maritime concernant le cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires¹¹² ou encore avec le marché intérieur concernant les échanges de données avec les États-Unis¹¹³. Après le Traité de Lisbonne, les problématiques de délimitation avec d'autres domaines de compétences se sont poursuivies avec le marché commun concernant des accords externes visant la coordination des systèmes de sécurité sociale¹¹⁴, la politique des transports concernant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière,¹¹⁵ mais aussi avec coopération au développement concernant l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République des Philippines¹¹⁶. Dans chacun de ces arrêts, la base juridique relative à l'ELSJ a été exclue par la Cour. Cette dernière a notamment retenu un champ d'application assez restreint de la coopération policière, qui doit rester centrée sur la coopération entre autorités compétentes des États membres dans « *les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière* »¹¹⁷. De fait, malgré les rejets quasi systématiques par la Cour des bases juridiques relevant de l'ELSJ au profit des autres compétences de l'Union, la question de la détermination de son étendue demeure.

En résumé, l'Union, dans le domaine de l'ELSJ, poursuit un objectif de sécurité intérieure de l'Union à travers la coopération judiciaire en matière pénale, la coopération policière ainsi que par sa politique en matière d'immigration. En réaction à la multiplication des menaces sécuritaires revêtant une dimension interne et externe, l'Union a développé une dimension externe à cette politique interne poursuivant cet objectif de sécurité intérieure de l'Union. En parallèle, l'Union, dans le domaine de la PESC, poursuit les objectifs de sécurité internationale et de sécurité de l'Union. En outre, ces deux domaines se distinguent également par leur nature au sein de l'organisation des compétences.

¹¹¹ CJCE, 13 septembre 2005, *Commission c/ Conseil*, aff. C-176/03, *Rec.* p. I-07879.

¹¹² CJCE, 23 octobre 2007, *Commission c/ Conseil*, aff. C-440/05, *Rec.* p. I-09097.

¹¹³ CJCE, 30 mai 2006, *Parlement c/ Conseil*, aff. jointes C-317/04 et C-318/04, ECLI:EU:C:2006:346.

¹¹⁴ CJUE, 26 septembre 2013, *Royaume-Uni c/ Conseil*, aff. C-431/11, *préc.* ; CJUE, 27 février 2014, *Royaume-Uni c/ Conseil*, aff. C-656/11, *préc.* ; CJUE, 18 décembre 2014, *Royaume-Uni et Irlande du Nord c/ Conseil*, aff. C-81/13, *préc.*

¹¹⁵ CJUE, 6 mai 2014, *Commission c/ Parlement et Conseil*, aff. C-43/12, ECLI:EU:C:2014:298.

¹¹⁶ CJUE, 11 juin 2014, *Commission c/ Conseil*, aff. C-377/12, ECLI:EU:C:2014:1903.

¹¹⁷ CJUE, 6 mai 2014, *Commission c/ Parlement et Conseil*, aff. C-43/12, *préc.*, point 47.

B. La nature distincte des compétences de l'Union dans les domaines de la PESC et de l'ELSJ

Dans la répartition verticale des compétences entre l'Union et ses États membres, la PESC et l'ELSJ sont deux domaines de compétences de nature différente. La première est une compétence « *non qualifiée* »¹¹⁸ ou « *sui generis* »¹¹⁹, et constitue une exception au sein de l'organisation des compétences (1). La seconde est une compétence partagée¹²⁰ soumise à certains ajustements (2).

1. La nature *sui generis* de la compétence de l'Union dans le domaine de la PESC

Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'attribution d'une compétence à l'Union pour la mise en œuvre d'une PESC faisait l'objet d'une « *certaine incertitude* »¹²¹. La déclaration n° 4 annexée au Traité d'Amsterdam énonçait que « *Les dispositions de l'article J.14 et de l'article K.10 ainsi que tout accord qui en résulte n'impliquent aucun transfert de compétence des États membres vers l'Union européenne* ». La Cour de justice avait confirmé que « *les États membres ont conservé leurs compétences dans le domaine de la politique étrangère* »¹²². Cette incertitude a été clarifiée avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne qui établit « *la compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune* »¹²³ et énonce que « *l'Union dispose d'une compétence pour définir et mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune* »¹²⁴. En revanche, en ne faisant pas figurer la PESC parmi les dispositions relatives aux différentes catégories de compétences identifiées par les traités, la nature juridique de ce domaine de compétence reste indéfinie. La PESC n'est en effet pas mentionnée parmi les domaines de compétence pour lesquels l'Union

¹¹⁸ N. ALOUPI, C. FLAESCH-MOUGIN, C. KADDOUS, C. RAPOPORT, *Commentaire Mégret – Les accords internationaux de l'Union européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2019, 368 p., spéc. p.174 et s.

¹¹⁹ J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune – Acteurs », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 2610, 2020, §1 ; P. KOUTRAKOS, "The nexus between CFSP/CSDP and the Area of Freedom, Security and Justice", in *Research Handbook in EU Common Foreign and Security Policy*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2018, ISBN 1785364073, pp. 296-311, spéc., p. 298 ; C. SCHNEIDER, *Politique étrangère et de sécurité commune*, *Répertoire de droit européen*, Janvier 2017 (actualisation : Septembre 2018), §17.

¹²⁰ Article 4 §2 j) TFUE.

¹²¹ I. BOSSE-PLATIERE, « La compétence au titre de la PESC », N. ALOUPI, C. FLAESCH-MOUGIN, C. KADDOUS, C. RAPOPORT, *Commentaire Mégret – Les accords internationaux de l'Union européenne*, op. cit., p. 43.

¹²² CJCE, 14 janvier 1997, *Centro-Com*, aff. C-124/95, Rec. p. I-00081, point 24.

¹²³ Article 24 §1 TUE.

¹²⁴ Article 2 §4 TFUE.

dispose d'une compétence exclusive¹²⁵ ou d'une compétence d'appui¹²⁶. Le caractère dérogatoire de la PESC, établi à l'article 24 TUE¹²⁷, en liaison avec l'article 3 §2 TFUE¹²⁸, rend impossible la qualification d'une nature exclusive à la PESC. L'Union disposant, aux termes de l'article 4 TFUE, d'une compétence partagée avec les États membres « *lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles 3 et 6 [TFUE]* »¹²⁹, laisse à penser que la PESC est une compétence partagée de type concurrente¹³⁰. Toutefois, les traités ont attribué aux États membres des dispositions visant à leur assurer que la PESC ne déborde pas sur leur compétence en matière de politique étrangère et de sécurité. Les dispositions relatives à la PSDC disposent notamment que « *la politique de l'Union (...) n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres* »¹³¹. Les déclarations n°13 et n°14 annexées aux traités, bien que dénuées de valeur juridique contraignante, rappellent que la PESC ne porte pas atteinte aux compétences des États membres dans ce domaine¹³². La PESC ne saurait dès lors être considérée comme une compétence partagée concurrente, mais s'apparenterait de fait à une compétence partagée de type parallèle¹³³ comme le soulignent certains auteurs¹³⁴. Toutefois, les compétences partagées de type parallèle étant établies de manière exhaustive par les traités privent la PESC de cette qualification¹³⁵. Cette exception au sein de l'organisation des compétences est renforcée par

¹²⁵ Article 3 §1 TFUE.

¹²⁶ Article 6 TFUE.

¹²⁷ Article 24 §1 al. 2 TUE : « *La politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques. Elle est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'unanimité, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue* ».

¹²⁸ Article 3 §2 TFUE : « *L'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée* ».

¹²⁹ Article 4 §1 TFUE.

¹³⁰ Article 2 §2 TFUE : « *Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne* ».

¹³¹ Article 42 §2 al. 2 TUE.

¹³² Les déclarations 13 et 14 relatives à la PESC établissent que « *les dispositions du TUE portant sur la PESC (...) ne portent pas atteinte aux responsabilités des États membres, telles qu'elles existent actuellement pour l'élaboration et la conduite de leur politique étrangère ni à leur représentation nationale dans les pays tiers et au sein des organisations internationales* » et « *n'affecteront pas la base juridique existante, les responsabilités, ni les compétences de chaque État en ce qui concerne l'élaboration et la conduite de sa politique étrangère (...), ses relations avec les pays tiers et sa participation aux organisations internationales* ».

¹³³ Pour lesquelles, « *l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur* ».

¹³⁴ C. SCHNEIDER, « Brèves réflexions iconoclastes sur la déconstitutionnalisation de la politique étrangère, de sécurité commune et de défense », in E. BROSSET, C. CHEVALLIER-GOVERS, V. EDJAHARIAN, C. SCHNEIDER (dir.), *Le traité de Lisbonne. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne ?* Bruylant, 2009, pp. 287-312, spéc., p. 305.

¹³⁵ Article 4 §3 et §4 TFUE.

l'exclusion de l'utilisation des compétences supplétives pour la réalisation d'un objectif relevant de la PESC¹³⁶. Par conséquent, ces caractéristiques spécifiques accordées à la PESC par les traités font de ce domaine une exception au sein de l'organisation des compétences de l'Union.

Cette non-qualification de la nature de la compétence de l'Union dans le domaine de la PESC est, dans ses relations avec les compétences inhérentes aux États membres en matière de politique étrangère, contrebalancée par des obligations renforcées pesant sur les États membres. Les traités fixent en effet des obligations plus précises, mais non sanctionnées, pesant sur les États membres que celles prévues pour les autres politiques externes de l'Union. Les traités prévoient notamment que « *Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine* » et que ceux-ci « *s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales* »¹³⁷. De la même manière, contrairement aux autres politiques externes, les traités prévoient des obligations pesant sur les États membres concernant leur participation au sein des organisations internationales dont l'Union n'est, en tant que telle, pas membre. Les États doivent notamment coordonner leur action dans les enceintes internationales et y défendre les positions de l'Union¹³⁸, ainsi que veiller à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union¹³⁹. Toutefois, ces obligations incombant aux États membres restent limitées par l'absence de contrôle juridictionnel des dispositions relatives à la PESC¹⁴⁰. Enfin, la PESC tire également sa spécificité de la possibilité pour les États membres d'assortir lors d'un vote une abstention constitutive. Dans ce cas, l'État membre, par une déclaration formelle, n'est pas tenu d'appliquer la décision PESC, mais accepte que cette décision engage l'Union¹⁴¹. Cet État membre devra « *dans un esprit de solidarité mutuelle* » s'abstenir « *de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle* »¹⁴².

¹³⁶ Article 352 §4 TFUE.

¹³⁷ Article 24 §3 al. 1 et 2 TUE. Lire notamment : F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra stati Membri é Unione Europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Editoriale Scientifica, 2020, ISBN 978-88-9391-897-8, 323 p.

¹³⁸ Article 34 §1 al. 1 et 2 TUE.

¹³⁹ Article 29 TUE.

¹⁴⁰ Article 24 §1 al. 2 TUE et article 275 al. 2 TFUE.

¹⁴¹ Article 31 §1 al. 2 TUE.

¹⁴² *Ibid.*

Ce mécanisme est en pratique peu utilisé par les États membres¹⁴³. Une autre différenciation est également prévue par les traités concernant la situation du Danemark. Depuis le Traité de Maastricht, le Danemark bénéficie d'un régime de différenciation selon lequel il « *ne participe pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et actions de la PESC qui ont des implications en matière de défense* »¹⁴⁴. Toutefois, après un référendum historique du 1^{er} juin 2022, le peuple danois a voté en faveur d'une adhésion à la politique de défense de l'Union.

Ces diverses spécificités font de la PESC une exception au sein de l'organisation de compétence de l'Union puisqu'elle n'a aucun « *effet préemptif* » et coexiste avec les compétences des États membres en matière de politique étrangère et de sécurité¹⁴⁵. A contrario, l'ELSJ, qui, bien que soumis à certaines spécificités, est explicitement catégorisé comme un domaine de compétence de nature partagée.

2. La nature partagée de la compétence de l'Union dans le domaine de l'ELSJ

Contrairement à la PESC, les traités attribuent explicitement à l'Union une compétence de nature partagée dans le domaine de l'ELSJ¹⁴⁶. Cette nature partagée implique que l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent ainsi « *leur compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne* »¹⁴⁷. Ils exercent « *à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne* »¹⁴⁸. Par conséquent, l'exercice par l'Union de sa compétence de l'Union dans le domaine de l'ELSJ est régulé par les principes de subsidiarité et de proportionnalité¹⁴⁹. En raison de la nature innommée de la PESC, l'application du principe de subsidiarité à la PESC n'est pas une évidence. S'appliquant aux domaines qui ne relèvent

¹⁴³ Ce mécanisme fût utilisé qu'une seule fois pour la mise en place de la mission EULEX Kosovo. Voir S. BLOCKMANS, "Differentiation in CFSP", in S. BLOCKMANS (ed.), *Differentiated Integration in the EU. From the Inside Looking Out*, Brussels, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2014, p. 46-56 ; S. BLOCKMANS, « Differentiation in CFSP: Potential and Limits », *EU 60 : Re-founding Europe the responsibility to propose*, Istituto Affari Internazionali, 8 March 2017, ISBN 978-88-9368-032-5.

¹⁴⁴ Article 5 du protocole n° 22 sur la position du Danemark.

¹⁴⁵ J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). – Historique. Dispositions générales. – Insertion dans les relations extérieures », *JurisClasseur Europe Traité*, novembre 2005, Fasc. n° 2600 ; E. NEFRAMI, *L'action extérieure de l'Union européenne : Fondements, moyens, principes*, Paris, Coll. Systèmes Droit, LGDJ, 2010, 216 p., p. 23 ; P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, Oxford University Press, 2nd edition, 26 May 2011, ISBN: 9780199606634, 571 p., spéc., p. 171.

¹⁴⁶ Article 4 §2 j) TFUE.

¹⁴⁷ Article 2 §2 TFUE.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ Articles 5 §3 et 4 TUE et 69 TFUE.

pas de la compétence exclusive de l'Union, il devrait en principe s'appliquer à la PESC même si le Tribunal avait estimé que la violation de ce principe ne saurait être invoquée par un requérant concernant des mesures restrictives adoptées dans le cadre de la PESC¹⁵⁰.

Cependant, le processus de « lisbonnisation »¹⁵¹ de l'ELSJ, inscrivant l'ensemble de ses composantes dans l'ordre « normal » des compétences, implique certaines contreparties. La nature partagée de la compétence de l'Union dans le domaine de l'ELSJ fait l'objet de certains aménagements pour les États membres. Depuis le Traité de Maastricht, des possibilités de différenciation au sein de l'ELSJ existent et ont été renforcées avec le Traité de Lisbonne. Ces différenciations prévoient la fois la non-participation pour certains États membres aux politiques de l'ELSJ, mais aussi la mise en place de coopérations renforcées.

La première différenciation permet au Danemark et à l'Irlande, ainsi qu'au Royaume-Uni avant son retrait de l'Union, de bénéficier de régimes dérogatoires, des *opt-out*, leur permettant de ne pas participer à certains instruments de l'ELSJ. Le Danemark bénéficie d'un *opt-out* généralisé pour l'ensemble des instruments adoptés dans le cadre de l'ELSJ¹⁵², impliquant qu'il ne participe pas à l'élaboration des actes adoptés sur le fondement de l'ELSJ et que ceux-ci ne sont pas applicables à son égard. Cette non-participation est toutefois assortie de deux exceptions¹⁵³. L'Irlande, quant à elle, bénéficie d'un régime dérogatoire plus de souple avec une faculté de non-participation, un *opt-out*¹⁵⁴, assortie d'une faculté de participation, un *opt-in*¹⁵⁵. L'Irlande conserve ainsi le choix de participer ou non aux mesures adoptées dans le cadre de ce domaine. Les conséquences de cette différenciation firent l'objet d'une gestion parfois « laborieuse »¹⁵⁶ et furent la source de contentieux introduits devant la Cour de justice

¹⁵⁰ Trib. UE, 12 juillet 2006, *Ayadi c/ Conseil*, aff. T-253/02, *Rec.* p. II-02139, point 108. Voir I. BOSSE-PLATIERE, « L'application du principe de subsidiarité dans le cadre de l'action extérieure », in E. NEFRAMI, M. GATTI (eds.), *Constitutional Issues of EU external relations law*, Nomos Verlagsgesellschaft, 17 octobre 2018, pp. 111-136, spéc., p. 127.

¹⁵¹ H. LABAYLE, « Game of Zone? La lisbonnisation de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice en question », in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (dir.), *L'identité en droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude BLUMANN*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 659-675.

¹⁵² Articles 1 et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark.

¹⁵³ Article 6 du protocole n° 22 sur la position du Danemark : La non-participation ne s'applique pas « aux mesures déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres ni aux mesures relatives à l'instauration d'un modèle type de visa ».

¹⁵⁴ Articles 1^{er} et 2 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

¹⁵⁵ Articles 3 et 4 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

¹⁵⁶ C. BILLET, « Les spécificités institutionnelles de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », *op. cit.*, p. 317. Voir également, C. BILLET, « Cohérence et différenciation(s) dans le cadre de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », *RMCUE*, n°523, 2008, p. 680-684.

notamment par le Royaume-Uni désirant l'insertion de bases juridiques relevant de l'ELSJ afin de pouvoir faire valoir cette faculté¹⁵⁷. La seconde différenciation permet la mise en place de coopérations renforcées spécifiques à certains aspects de l'ELSJ en matière pénale¹⁵⁸ par le biais d'une procédure dite de « *frein/accélérateur* »¹⁵⁹. Cette procédure permet de déroger à la procédure générale de mise en place de coopérations renforcées est prévue par l'article 20 TUE¹⁶⁰. Une « *autre dimension de la différenciation* »¹⁶¹ dans la mise en œuvre de l'ELSJ peut également apparaître et découle de la participation de trois pays, non membres de l'Union européenne, l'Islande, la Norvège et la Suisse, au système de contrôle des frontières de Schengen¹⁶².

Enfin, concernant sa dimension externe, en tant que compétence par nature partagée, l'exclusivité potentielle de la compétence externe de l'Union doit s'apprécier au regard des critères d'affection et de nécessité établis à l'article 3 §2 TFUE¹⁶³. Toutefois, les traités prévoient également certains aménagements. Le protocole n° 23 sur les relations extérieures des États en ce qui concerne le franchissement des frontières extérieures et la déclaration 36 *ad* article 218 TFUE concernant la négociation et la conclusion par les États membres d'accords internationaux concernant l'ELSJ, annexés aux traités, laissent aux États membres une compétence « *résiduelle* » sur certains domaines¹⁶⁴. Le premier, ayant une valeur contraignante, dispose que les dispositions relatives aux mesures relatives au franchissement des frontières extérieures « *ne préjugent pas la compétence des États membres de négocier et conclure des*

¹⁵⁷ CJUE, 26 septembre 2013, *Royaume-Uni c/ Conseil*, aff. C-431/11, ECLI:EU:C:2013:589 ; CJUE, 27 février 2014, *Royaume-Uni c/ Conseil*, aff. C-656/11, ECLI:EU:C:2014:97 ; CJUE, 18 décembre 2014, *Royaume-Uni et Irlande du Nord c/ Conseil*, aff. C-81/13, ECLI:EU:C:2014:2449.

¹⁵⁸ Article 82 §3 al. 2 TFUE ; article 83 §3 TFUE ; article 86 §1 al. 2 TFUE ; article 87 §3 al. 2 TFUE.

¹⁵⁹ C. BILLET, « Les spécificités institutionnelles de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », *op. cit.*, p. 314.

¹⁶⁰ Notamment lorsqu'un État membre estime qu'un projet de directive « *porterait atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale* ». Article 82 § 3 et 83 §3 du TFUE.

¹⁶¹ J. MONAR, « La mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : un défi pour l'Union européenne et pour les États membres », École nationale d'administration, *Revue française d'administration publique*, 2009/1 n° 129, pp. 15 - 34, spéc. p. 22.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ Article 3 §2 TFUE : « *L'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée* ». Pour une application concrète du critère d'affectation dans le domaine de l'ELSJ, voir CJUE, gr. Ch., 7 février 2006, Avis 1/03 relatif à la conclusion de la nouvelle convention de Lugano concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, Rec. p. I-1145.

¹⁶⁴ N. ALOUPI, C. FLAESCH-MOUGIN, C. KADDOUS, C. RAPOPORT, *Commentaire Mégret – Les accords internationaux de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 123. Voir également, F. CASOLARI, « EU Member States' international engagements in AFSJ domain: Between subordination, complementarity, and incorporation », in C. FLAESCH-MOUGIN et L. S. ROSSI, *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice après le Traité de Lisbonne*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 23-69.

accords avec des pays tiers, pour autant qu'ils respectent le droit de l'Union et les autres accords internationaux pertinents ». La seconde précise que les États membres disposent également de la possibilité de négocier et de conclure des accords avec des pays et organisations internationales dans des domaines de la coopération judiciaire en matière civile, la coopération en matière pénale et la coopération policière, « *pour autant que ces accords soient conformes au droit de l'Union* ».

Ces deux domaines font, à leur manière, preuve d'une certaine spécificité dans l'organisation des compétences qui les rendent à la fois sur certains aspects relativement proches, notamment sur les possibilités de différenciation, mais aussi très distincts. Ces diverses spécificités inhérentes à ces deux domaines renforcent leur incompatibilité procédurale. Cette dernière est causée par le fait que les deux domaines opèrent dans deux cadres institutionnels distincts.

II. La séparation entre la PESC et l'ELSJ au sein du cadre institutionnel de l'Union

Selon Stefanie MAVRAKOU, la division entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure est seulement une division institutionnelle¹⁶⁵. En effet, La PESC et l'ELSJ sont encore largement séparés au sein du cadre institutionnel de l'Union. Au sein de celui-ci, la PESC demeure « *soumise à des règles et procédures spécifiques* » parmi lesquelles « *l'adoption d'actes législatifs est exclue* »¹⁶⁶. Ces spécificités de la PESC par rapport aux autres domaines de compétences alimentent depuis longtemps des tensions interinstitutionnelles. La PESC est en effet caractérisée par un cadre institutionnel intergouvernemental marqué par une prédominance des pouvoirs du Conseil et du Conseil européen, un pouvoir d'exécution des actes confié au haut représentant, le caractère non législatif des actes adoptés, la marginalisation de la Commission et du Parlement européen et enfin, l'incompétence de principe de la Cour de justice de l'Union européenne. A contrario, depuis le Traité de Lisbonne, l'ELSJ est désormais soumis majoritairement à la méthode communautaire. Pour autant, la PESC et l'ELSJ ont en commun une prédominance des pouvoirs des institutions représentatives des États membres (A). Ils se distinguent en revanche par la différenciation des pouvoirs accordés aux institutions

¹⁶⁵ S. MAVRAKOU, "The Internal - External Security Nexus: A contribution to a better understanding and operationalisation of cooperation between civilian CSDP and JHA", *European Centre of Excellence for Civilian Crisis Management in Berlin (CoE)*, November 2021, p. 6.

¹⁶⁶ Article 24 §1 al. 2 TUE et article 31 §1 TUE.

par essence supranationales dès lors qu'une action est envisagée ou menée dans le cadre de l'un ou de l'autre domaine (B).

A. La prédominance des pouvoirs des institutions représentatives des États membres

Concernant les institutions représentatives des États membres, l'exercice de la PESC et de l'ELSJ est marqué dans un cas comme dans l'autre, par la prédominance des pouvoirs du Conseil européen et du Conseil de l'Union dans le processus de décision. Aussi bien dans le cadre de la PESC que de l'ELSJ, le Conseil européen joue un rôle central dans la définition des orientations stratégiques (1). Toutefois, bien que jouant également un rôle central dans le processus de décision au sein de la PESC et de l'ELSJ, le Conseil de l'Union illustre la séparation institutionnelle qui s'opère entre ces deux domaines (2).

1. Le rôle central du Conseil européen dans la définition des orientations stratégiques de la PESC et de l'ELSJ

De manière générale, il revient au Conseil européen de définir les orientations et les priorités politiques générales¹⁶⁷. Dans le cadre de l'action extérieure, le rôle du Conseil européen est pleinement affirmé par les traités. D'une part, il identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, portant aussi bien sur la PESC que sur d'autres domaines relevant de l'action extérieure de l'Union¹⁶⁸. D'autre part, le président du Conseil européen assure la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la PESC, sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité¹⁶⁹. Dans le cadre de la PESC et de l'ELSJ, les traités prévoient des dispositions spécifiques quant au rôle du Conseil européen dans ces deux domaines. Dans le domaine de la PESC, les traités prévoient que le Conseil européen, statuant à l'unanimité¹⁷⁰, « *identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense* »¹⁷¹. Les États membres disposent également de la possibilité de se concerter « *au sein du Conseil européen et du Conseil sur toute question de politique étrangère*

¹⁶⁷ Article 15 TUE.

¹⁶⁸ Article 22 §1 TUE.

¹⁶⁹ Article 15 §6 al. 2 TUE.

¹⁷⁰ Articles 24 §1 al. 2 TUE et 31 §1 TUE.

¹⁷¹ Article 26 §1 TUE.

et de sécurité présentant un intérêt général, en vue de définir une approche commune »¹⁷². Dans ce domaine, le Traité de Lisbonne renforce le rôle du Conseil européen dans le processus de décision par l'introduction d'une clause passerelle. Cette dernière permet au Conseil européen d'adopter à l'unanimité, une décision prévoyant que le Conseil statue à la majorité qualifiée¹⁷³. Cette clause ne peut concerner les décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense¹⁷⁴. Dans le domaine de l'ELSJ, le Conseil européen définit également les orientations stratégiques, cette fois-ci, de « *la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice* »¹⁷⁵. L'insertion d'une disposition spécifique sur le rôle du Conseil européen dans le domaine de l'ELSJ constitue un cas unique parmi des dispositions figurant dans les « politiques et actions internes de l'Union ». Dans ce domaine, le Conseil européen joue également un rôle crucial dans la procédure législative en matière pénale¹⁷⁶. Les traités prévoient la possibilité pour tout État membre qui estimerait qu'une proposition porterait atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale, de saisir le Conseil européen, entraînant ainsi la suspension de la procédure législative ordinaire. Dans un délai de quatre mois, le Conseil européen devra chercher un consensus pour « *sauver* »¹⁷⁷ le texte et le renvoyer au Conseil. Une procédure relativement similaire est également prévue dans le domaine de la PESC, dans les cas où la décision est adoptée à la majorité qualifiée au sein du Conseil¹⁷⁸. Un État membre peut, « *pour des raisons de politique nationale vitales et qu'il expose* »¹⁷⁹, déclarer son intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée. Dans ce cas, il n'est pas procédé au vote. Le haut représentant doit alors rechercher, en étroite consultation avec l'État membre concerné, une solution acceptable pour celui-ci. En l'absence de résultat, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander la saisine du Conseil européen afin que la décision soit adoptée à l'unanimité¹⁸⁰.

¹⁷² Article 32 TUE.

¹⁷³ Article 31 §3 TUE.

¹⁷⁴ Article 31 §4 TUE.

¹⁷⁵ Article 68 TFUE.

¹⁷⁶ Articles 82 §3 et 83 §3 TFUE.

¹⁷⁷ C. BILLET, « Les spécificités institutionnelles de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », *op. cit.*, p. 301.

¹⁷⁸ Article 31 §2 al. 1 TUE : « *le Conseil statue à la majorité qualifiée: lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, visée à l'article 22, paragraphe 1 ; lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée de sa propre initiative ou à l'initiative du haut représentant ; lorsqu'il adopte toute décision mettant en œuvre une décision qui définit une action ou une position de l'Union ; lorsqu'il nomme un représentant spécial conformément à l'article 33* ».

¹⁷⁹ Article 31 §2 al. 2 TUE.

¹⁸⁰ *Ibid.*

Le Conseil européen joue dès lors un rôle crucial dans la définition des orientations stratégiques de la PESC et de l'ELSJ, ainsi que, dans certains cas particuliers, dans le processus décisionnel. Ce dernier relève, dans un cas comme dans l'autre, principalement du Conseil. Pour autant, cette institution, en raison de son fonctionnement et de son processus décisionnel, met en lumière la division institutionnelle qui règne entre la PESC et l'ELSJ.

2. La division de la PESC et de l'ELSJ au sein du Conseil de l'Union européenne

L'architecture du Conseil constitue une illustration marquante de la division institutionnelle qui s'opère entre la PESC et l'ELSJ. La PESC et l'ELSJ, au sein du Conseil, font l'objet en son sein d'une séparation entre le Conseil « affaires générales » et le Conseil « Affaires étrangères »¹⁸¹, les questions relatives à la PESC étant traitées dans le cadre du second. À côté de ces formations, le Conseil est constitué de 8 autres formations¹⁸², dont la formation Justice et affaires intérieures¹⁸³ (ci-après « Conseil JAI »), au sein de laquelle sont traitées les questions relatives à l'ELSJ. La présidence de ses autres formations du Conseil et celles pour les affaires générales est assurée par les représentants de l'État membre assurant la présidence tournante au Conseil à l'exception de celle des affaires étrangères¹⁸⁴. Cette dernière est en effet assurée par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité¹⁸⁵, qui joue un rôle particulier dans le domaine de la PESC puisqu'il contribue spécifiquement, par ses propositions, à l'élaboration et assure la mise en œuvre des décisions adoptées par le Conseil européen et le Conseil dans ce domaine¹⁸⁶. La division institutionnelle au sein du Conseil est d'autant plus apparente avec l'instauration par les traités, en parallèle du Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres (ci-après COREPER), de deux comités distincts, l'un relevant de la PESC, le Comité politique et de sécurité (ci-après le « COPS »)¹⁸⁷, l'autre relevant de l'ELSJ, le comité permanent de

¹⁸¹ Article 16 §6 TUE.

¹⁸² Conformément aux articles 16 §6 TUE et 236 TFUE : « *Le Conseil européen adopte à la majorité qualifiée : a) une décision établissant la liste des formations du Conseil autres que celle des affaires générales et celle des affaires étrangères* ».

¹⁸³ Voir l'annexe I du règlement intérieur du Conseil. Voir la décision du Conseil du 1^{er} décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur, JOUE n° L 325 du 11 décembre 2009, p. 35–61.

¹⁸⁴ Article 16 §9 TUE.

¹⁸⁵ Article 18 §3 TUE.

¹⁸⁶ Article 27 §1 TUE.

¹⁸⁷ Décision 2001/78/PESC du Conseil du 22 janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité, JOUE n° L 27 du 30 janvier 2001, p. 1–3.

coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (ci-après le « COSI »)¹⁸⁸. Le premier exerce « *le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise* »¹⁸⁹, alors que le second a pour mission « *d’assurer à l’intérieur de l’Union la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure* »¹⁹⁰.

Le Conseil « Affaires étrangères » traite des questions de la PESC et le Conseil JAI traite des questions de l’ELSJ. Toutefois, ces deux formations du Conseil sont liées aux spécificités et aux règles de vote qui gouvernent ces deux domaines de compétences. En effet, les décisions adoptées dans le cadre de la PESC ne constituent pas des actes législatifs et sont adoptées à l’unanimité par le Conseil, sauf dans certains cas particuliers¹⁹¹, et sur proposition du haut représentant ou d’un État membre¹⁹². Les différents actes de la PESC consistent à définir des orientations générales et à adopter des décisions définissant les actions à mener par l’Union, les positions à prendre par l’Union, ainsi que leurs modalités de la mise en œuvre¹⁹³. A contrario, les actes dans le cadre de l’ELSJ sont des actes législatifs¹⁹⁴ dont l’adoption est majoritairement soumise à la procédure législative ordinaire¹⁹⁵. Ces derniers sont donc adoptés conjointement, sur proposition de la Commission, par le Parlement européen et le Conseil statuant à la majorité qualifiée¹⁹⁶. Toutefois, le domaine de l’ELSJ conserve certaines spécificités sur le plan procédural¹⁹⁷. Les traités prévoient des cas particuliers, notamment lorsqu’il s’agit d’établir des mesures portant sur la coopération opérationnelle en matière pénale, pour lesquels l’adoption de l’action se fait selon la procédure législative spéciale. Dans ces cas, le Conseil statue à l’unanimité après consultation du Parlement européen¹⁹⁸.

Cette division au sein du cadre institutionnel et procédural de l’Union complexifie l’articulation entre la PESC et l’ELSJ. À cette dernière, s’ajoute également la différenciation

¹⁸⁸ Décision 2010/131/UE du Conseil du 25 février 2010 instituant le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure, JOUE n° L 52 du 3 février 2010, p. 50–50.

¹⁸⁹ Article 38 al. 2 TUE.

¹⁹⁰ Article 71 TFUE.

¹⁹¹ Article 31 §2 al. 1 TUE. Voir *supra*.

¹⁹² Article 30 §1 et 42 §4 TUE.

¹⁹³ Article 25 TUE.

¹⁹⁴ Ils peuvent prendre la forme de décisions, de directives ou de règlements en fonctions de la matière concernée.

¹⁹⁵ Articles 75 ; 77 §2 ; 78 §2 ; 79 §2 et 4 ; 81 §2 et 3 ; 82 §1 et 2 ; 83 §1 et 2 ; 84 ; 85 §1 ; 87 §2 ; 88 §2 TFUE.

¹⁹⁶ Définie à l’article 289 TFUE.

¹⁹⁷ F. LE BOT, « Les spécificités institutionnelles en matière pénale », in B. BERTRAND (dir.), *Les nouveaux modes de production du droit de l’Union européenne La dialectique du droit institutionnel et du droit matériel*, op. cit., pp. 285-294.

¹⁹⁸ Articles 77 §3 ; 81 §3 ; 86 §1 ; 87 §3 ; 89 TFUE.

des pouvoirs des institutions supranationales dans ces deux domaines qui, elle, constitue une source potentielle de conflit interinstitutionnel.

B. La différenciation des pouvoirs des institutions supranationales

La PESC et l'ELSJ se distinguent également par la différenciation des pouvoirs des institutions supranationales, à savoir la Commission européenne (1), le Parlement européen (2) et la Cour de justice de l'Union européenne (3). Dans le cadre de la PESC, les pouvoirs de la Commission et du Parlement européen sont particulièrement réduits et la Cour de justice fait l'objet d'une incompétence de principe. Dans le cadre de l'ELSJ, depuis le Traité de Lisbonne, la Commission et le Parlement européen ont vu leurs pouvoirs s'accroître et la Cour de justice est désormais pleinement compétente pour statuer sur les actes adoptés dans ce domaine.

1. Une différenciation des pouvoirs de la Commission européenne

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Commission dispose d'un pouvoir d'initiative législative dans toutes les composantes de l'ELSJ, qu'elle partage, dans certains cas, avec les États membres. Dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière, les traités prévoient en effet que les actes peuvent être adoptés sur proposition de la Commission ou sur initiative d'un quart des États membres¹⁹⁹. En pratique, les États membres ont peu recours à cette possibilité²⁰⁰. La Commission européenne, en tant que « *gardienne des traités* »²⁰¹, dispose également dans le cadre de l'ELSJ, de l'intégralité de ses attributions dans le cadre du recours en constatation de manquement. Concernant la dimension externe de l'ELSJ, la Commission se voit confier les directives de négociation pour des accords externes²⁰². De la même manière, elle assure la représentation extérieure de l'Union dans ce domaine²⁰³. Pour cette dernière, les traités précisent que la Commission assure la représentation extérieure de l'Union « *à l'exception de la politique étrangère et de sécurité*

¹⁹⁹ Article 76 TFUE.

²⁰⁰ Directive 2011/99/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la décision de protection européenne, JOUE n° L 338, 21 décembre 2011, p. 2-18 ; Directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, JOUE n° L 280, 26 octobre 2010, p. 1-7 ; Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale, JOUE n° L 130, 1^{er} mai 2014, p. 1-36. Voir C. BILLET, « Les spécificités institutionnelles de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », *op. cit.*, p. 298.

²⁰¹ Article 17 §1 TUE.

²⁰² Article 218 §3 TFUE.

²⁰³ Article 17§1 TUE.

commune »²⁰⁴. En effet, dans le domaine de la PESC, les pouvoirs de la Commission sont largement réduits au profil du haut représentant qui est lui-même l'un de ses vice-présidents²⁰⁵. Ce dernier est compétent pour la négociation des accords externes portant « *exclusivement ou principalement* » sur la PESC²⁰⁶, pour représenter l'Union au sein des organisations et conférences internationales²⁰⁷, mais aussi pour proposer l'adoption de décisions dans le cadre de la PESC et de la PSDC²⁰⁸, la Commission pouvant dans certains cas agir en soutien²⁰⁹. Les traités prévoient également, dans certains cas, un pouvoir de proposition conjoint entre la Commission et le haut représentant, notamment lorsqu'il s'agit de proposer l'adoption de mesures restrictives dans le domaine de la PESC²¹⁰.

2. Une différenciation des pouvoirs du Parlement européen

Dans le domaine de l'ELSJ, grâce à l'extension de la procédure législative ordinaire, le rôle du Parlement européen, en tant que colégislateur, s'est considérablement renforcé avec le Traité de Lisbonne²¹¹. L'application de cette procédure à ce domaine a parallèlement accru son rôle dans la dimension externe de l'ELSJ puisqu'il dispose d'un pouvoir d'approbation pour la conclusion de certains accords externes dans ce domaine²¹² ou de consultation²¹³. Ce pouvoir d'approbation a notamment permis au Parlement de refuser en février 2010 la conclusion de l'accord « SWIFT » signé avec les États-Unis sur le transfert des données financières. Cet accord, pour lequel une application provisoire était prévue, n'avait donc pas pu entrer en vigueur, conduisant ainsi à la négociation d'un nouvel accord. Par une autre technique, consistant à reporter le vote d'approbation, le Parlement avait également obtenu la réouverture des négociations par la Commission de l'accord PNR avec les États-Unis. Il avait alors obtenu une meilleure prise en compte de ses exigences pour la conclusion de l'accord²¹⁴.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ Articles 17 §4 et 18 §4 TUE.

²⁰⁶ Article 218 §3 TFUE.

²⁰⁷ Article 27 §2 TUE.

²⁰⁸ Voir *supra*.

²⁰⁹ Article 30 §1 TUE.

²¹⁰ Article 215 TFUE.

²¹¹ C. BILLET, « Les spécificités institutionnelles de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », *op. cit.*, p. 299.

²¹² Article 218 §6 a) v) TFUE : dans le cas où l'accord couvre « *des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement européen est requise* ».

²¹³ Article 218 §6 b) TFUE : « *dans les autres cas* ».

²¹⁴ Accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation des données des passagers (données PNR) et leur transfert au ministère américain de la sécurité intérieure, JOUE n° L 215, 11 août 2012, p. 5–14 ; Décision 2012/472/UE du Conseil du 26 avril 2012 relative à la conclusion de l'accord entre les États-Unis

Dans le domaine de la PESC, le Parlement européen dispose principalement d'un droit de consultation et d'information²¹⁵. Il est régulièrement consulté par le haut représentant sur « *les principaux aspects et les choix fondamentaux* » de la PESC et de la PSDC, qui l'informe de l'évolution de ces politiques²¹⁶. Dans le cadre de la procédure de conclusion des accords externes, le Parlement dispose également d'un droit à être « *immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure* »²¹⁷. Ce droit à être immédiatement et pleinement informé s'applique également à la PESC dès lors que l'article 218 TFUE « *a une portée générale et a dès lors vocation à s'appliquer, en principe, à tous les accords internationaux négociés et conclus par l'Union dans tous les domaines d'action de celle-ci, y inclus la PESC* »²¹⁸. Le Parlement n'a d'ailleurs pas hésité à défendre ce droit devant la Cour de justice. La Cour s'était montrée particulièrement attentive quant au respect de cette règle procédurale, dont « *la violation entraine la nullité de l'acte qui en est entaché* »²¹⁹. Enfin, le Parlement européen peut, au même titre qu'un État membre, le Conseil ou la Commission « *recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités* »²²⁰. Si la Cour a déjà été saisie pour des accords portant sur domaine de l'ELSJ²²¹, la possibilité d'une demande d'avis dans le cadre de la PESC demeure irrésolue, la Cour n'ayant jamais été saisie de cette question.

Le rôle du Parlement constitue l'un des enjeux juridiques constitutionnels les plus importants de l'articulation entre la PESC et l'ELSJ. Le rôle limité du Parlement en matière de

d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation des données des dossiers passagers et leur transfert au ministère américain de la sécurité intérieure, JOUE n° L 215 du 11 août 2012, p. 4–4.

²¹⁵ Voir notamment C. SCHNEIDER, « Le contrôle démocratique de la PESC », in J. AUVRET-FINCK (dir.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, Larcier, Bruxelles, 2013, pp. 109-135 ; L. BALMOND, « Le Parlement européen et la PSDC », in J. AUVRET-FINCK (dir.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, Larcier, Bruxelles, 2013, pp. 137-159.

²¹⁶ Article 36 TUE.

²¹⁷ Article 218 §10 TFUE.

²¹⁸ CJUE, gr. Ch., 24 juin 2014, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-658/11, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, ECLI:EU:C:2014:2025, point 72. Voir I. BOSSE-PLATIERE, « Les exceptions à l'incompétence de la Cour de justice en matière de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) », In E. CARPANO, G. MARTI, *L'exception en droit de l'Union européenne*, Coll. *Droits européens*, PUR, 2019, p. 95-114.

²¹⁹ CJUE, gr. Ch., 24 juin 2014, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-658/11, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, préc., point 80.

²²⁰ Article 218 §11 TFUE.

²²¹ CJUE, gr. Ch., 7 février 2006, Avis 1/03 relatif à la conclusion de la nouvelle convention de Lugano concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, préc. ; CJUE, gr. Ch., 14 octobre 2014, Avis 1/14 relatif à la Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, ECLI:EU:C:2014:2303 ; CJUE, gr. Ch., 26 juillet 2017, Avis 1/15 relatif à l'accord PNR UE-Canada, ECLI:EU:C:2017:592.

PESC et son rôle accru dans le domaine de l'ELSJ fut source de plusieurs conflits interinstitutionnels portés devant la Cour de justice. Cette dernière voit également l'étendue de sa compétence varier dès lors qu'il s'agit de statuer sur un acte adopté dans le cadre de la PESC ou dans le cadre d'ELSJ.

3. Une différenciation de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne

La compétence de la Cour de justice pour contrôler la légalité des actes adoptés dans le cadre de l'ELSJ a considérablement été renforcée avec le Traité de Lisbonne²²². Avant ce dernier, la Cour de justice ne pouvait pas être saisie d'un recours en manquement contre les États membres qui ne respectaient pas les décisions-cadres adoptées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale²²³. Avec le Traité de Lisbonne, la Cour de justice est désormais pleinement compétente pour assurer « *le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités* »²²⁴. Une exception à la compétence de la Cour demeure en matière de l'ELSJ puisqu'elle reste incompétente pour vérifier « *la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure* »²²⁵.

A contrario, dans le domaine de la PESC, les articles 24 TUE et 275 TFUE prévoient une dérogation au principe général de la compétence de la Cour, selon laquelle elle est en principe incompétente pour statuer sur les dispositions relatives à la PESC²²⁶. Cette incompétence de principe de la Cour constitue une dérogation au sein de l'ordre juridique de l'Union. Les traités fixent néanmoins deux exceptions à l'incompétence de la Cour puisque cette dernière est compétente pour contrôler le respect de l'article 40 TUE et se prononcer dans le cadre des recours en annulation concernant le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées sur le fondement de la PESC²²⁷. Cet « *enchevêtrement de principe, de dérogations et*

²²² Mise à part la période transitoire de cinq ans pendant laquelle la compétence de la Cour restait inchangée. Article 10 du protocole 36 sur les dispositions transitoires.

²²³ L'ex-titre VI TUE.

²²⁴ Article 19 TUE.

²²⁵ Article 276 TFUE.

²²⁶ Article 24 § 1 al. 2 TUE, combiné avec l'article 275 al. 1^{er} TFUE.

²²⁷ Article 275 al. 2 TFUE.

d'exceptions »²²⁸ avait contraint la Cour à constater qu'elle n'avait « *pas encore eu l'opportunité de préciser la portée des limitations de sa compétence résultant des dispositions en matière de PESC* »²²⁹. Cependant, face à un contentieux de plus en plus dense en matière de PESC, la Cour de justice a eu l'occasion de préciser l'étendue de son incompétence dans le domaine de la PESC et de la restreindre²³⁰. La CJUE joue en effet un rôle important dans la mise en cohérence en contribuant à la délimitation entre ces deux domaines, ainsi qu'en restreignant son incompétence dans le domaine de la PESC. Cette autolimitation lui permet ainsi de contrôler non seulement les actes adoptés dans le cadre de l'ELSJ, mais aussi, dans une certaine mesure, ceux adoptés dans le cadre de la PESC²³¹, créant ainsi une certaine cohérence juridictionnelle entre les deux domaines.

En droit de l'Union européenne, l'objectif de sécurité est poursuivi à travers deux cadres juridiques distincts : la PESC et l'ELSJ. La PESC contribue à la sécurité de l'Union et à la sécurité internationale, tandis que l'ELSJ contribue à la sécurité intérieure de l'Union. Cette séparation au sein de l'organisation des compétences et du cadre institutionnel de l'Union implique que l'objectif de sécurité soit poursuivi à travers deux domaines de compétences très distincts impliquant une différenciation des pouvoirs institutionnels. Cependant, faisant face à des menaces sécuritaires revêtant des dimensions internes et externes, la poursuite de l'objectif de sécurité nécessite un dépassement de cette séparation entre la PESC et l'ELSJ. Ce dépassement nécessite une meilleure articulation entre la PESC et l'ELSJ autour d'une approche globale et intégrée de la sécurité.

²²⁸ I. BOSSE-PLATIERE, « Les exceptions à l'incompétence de la Cour de justice en matière de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) », *op. cit.*

²²⁹ CJUE, Ass. plé., 18 décembre 2014, Avis 2/13 relatif à l'adhésion de l'Union à la CEDH, préc., point 251. I. BOSSE-PLATIERE, A. HERVE, « La CJUE juge le projet d'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme incompatible avec les traités : quelques réflexions concernant l'action extérieure de l'UE », *Chronique L'action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2015 p. 220.

²³⁰ Voir notamment, F. FAVIERE, « L'atténuation de la spécificité de la défense par la Cour de justice de l'Union européenne », Presses Universitaires de Rennes, à paraître.

²³¹ Voir *infra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

Section 2 - La recherche d'une articulation entre la PESC et l'ELSJ pour la poursuite de l'objectif de sécurité

De manière générale, l'articulation peut se définir comme la « *manière dont un tout complexe est articulé* »²³². Pour cela, elle implique une « *liaison entre des parties* »²³³. Le fait de s'articuler consiste à « *se lier de façon logique, cohérente à quelque chose d'autre, ou s'organiser par rapport à quelque chose* »²³⁴. Au sens juridique, l'articulation entre différentes normes peut consister « *à clarifier les champs d'application respectifs des régimes généraux et des régimes spéciaux (...), à agencer les normes les unes avec les autres afin d'identifier celle d'entre elles qui [s'appliquera], mais aussi à établir les relations existantes entre ces régimes* »²³⁵. Il peut aussi s'agir « *d'établir les relations de plusieurs éléments les uns par rapport aux autres, en assurant pour chacun leur usage* »²³⁶. Appliquée au droit de l'Union européenne, l'articulation peut revêtir plusieurs formes. Elle peut consister à clarifier ou à répartir les champs d'application des différents domaines de compétences. Elle peut s'opérer de manière verticale, entre les compétences de l'Union et ses Etats membres, ou de manière horizontale, entre les différents domaines de compétences attribués à l'Union. Elle peut consister à organiser, structurer ou mobiliser de façon coordonnée et complémentaire, plusieurs domaines de compétence ou plusieurs actions au service de la réalisation d'un ou plusieurs objectifs communs, en respectant le principe d'attribution des compétences. Cette articulation peut également s'opérer par l'établissement des relations entre diverses parties ou acteurs concernés au service d'objectifs communs, en respectant certains principes tels que l'équilibre institutionnel et de coopération loyale.

Il s'agit ici d'articuler, sous un angle juridique, de façon logique et cohérente, deux domaines de compétence distincts, la PESC et l'ELSJ pour la poursuite de l'objectif de sécurité. L'articulation entre les deux domaines dans la poursuite de l'objectif de sécurité est aujourd'hui nécessaire car ces deux domaines, juridiquement distincts, sont confrontés à des menaces sécuritaires communes revêtant des dimensions internes et externes (I). Ces menaces

²³² Le dictionnaire Le Robert, en ligne, disponible sur : <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/articulation> (consulté en octobre 2024).

²³³ *Ibid.*

²³⁴ Le dictionnaire Larousse, en ligne, disponible sur : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/articuler/5563> (consulté en octobre 2024).

²³⁵ S. MAUCLAIR, *Recherche sur l'articulation entre le droit commun et le droit spécial en droit de la responsabilité civile extracontractuelle*, Thèse soutenu à l'Université d'Orléans, 2011, 491 p., spéc., p. 29 et 30.

²³⁶ *Ibid.*

sécuritaires brouillent la distinction entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure et internationale et rendent extrêmement délicate l'articulation juridique entre la PESC et l'ELSJ (II).

I. La nécessaire articulation entre la PESC et l'ELSJ face aux menaces sécuritaires

La sécurité est une notion mouvante qui évolue et s'adapte en fonction de ce qui la menace²³⁷. Pour appréhender l'objectif de sécurité, il est nécessaire de l'étudier sous l'angle de menaces. Depuis plusieurs années, l'Union européenne est confrontée à la multiplication des menaces revêtant une dimension interne et externe. L'étude des documents stratégiques de l'Union, notamment ceux adoptés par le Conseil européen en matière de sécurité intérieure ou de sécurité extérieure, montre une convergence des menaces sécuritaires internes et externes (A). Cette convergence des menaces sécuritaires constitue le point de rencontre entre la PESC et l'ELSJ et rend nécessaire leur articulation. En effet, à travers ces documents stratégiques, les institutions de l'Union appellent à une meilleure articulation entre ces deux domaines à travers d'une approche globale et intégrée de la sécurité (B).

A. La convergence des menaces sécuritaires internes et externes

Depuis plusieurs années, l'Union européenne est confrontée à une dégradation de son environnement sécuritaire. La première stratégie européenne de sécurité adoptée par le Conseil européen en décembre 2003²³⁸ affirmait que « *L'Europe n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre* »²³⁹. La stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, accueillie avec intérêt par le Conseil européen en juin 2016²⁴⁰ dans le contexte de la crise des réfugiés, de la menace terroriste et du Brexit, pose le constat que « *Notre époque est en proie à une crise existentielle, tant à l'intérieur de l'Union européenne qu'à l'extérieur. Notre Union est menacée* »²⁴¹. La boussole stratégique en matière de sécurité et de défense a,

²³⁷ R. ULLMAN, « Redefining security », *International security*, vol. 8, n° 1, 1983, pp. 129-153, spéc., p. 133.

²³⁸ Conclusions du Conseil européen des 12 et 13 décembre 2003, doc. 5381/04, point 84.

²³⁹ Une Europe plus sûre dans un monde meilleur – stratégie européenne de sécurité. Document proposé par Javier Solana et adopté par les Chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en Conseil européen, le 12 décembre 2003, Publication de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, 2003, 26 p.

²⁴⁰ Conclusions du Conseil européen du 28 juin 2016, EUCO 26/16, point 20.

²⁴¹ Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte, 2016, p. 5.

elle, été approuvée par le Conseil le 21 mars 2022²⁴² puis par le Conseil européen le 25 mars 2022²⁴³, « *au moment où nous assistons au retour de la guerre en Europe* »²⁴⁴ avec l’agression armée de l’Ukraine par la Russie.

Cette dégradation croissante de son environnement sécuritaire s’accompagne d’une convergence et d’une multiplication des menaces revêtant une dimension interne et externe. Dès le début des années 2000, l’indissociabilité et l’interdépendance entre les dimensions internes et externes de la sécurité étaient déjà largement reconnues et acceptées dans les différents documents stratégiques adoptés ou approuvés par les institutions de l’Union²⁴⁵. La stratégie européenne de sécurité de 2003 reconnaissait que « *les aspects intérieurs et extérieurs de la sécurité sont indissolublement liés* »²⁴⁶. De la même manière, les stratégies de sécurité intérieure de l’Union reconnaissent que les menaces sécuritaires internes à l’Union peuvent trouver leur origine en dehors de l’Union et qu’il ne peut y avoir « *de sécurité intérieure sans dimension extérieure, dès lors que la sécurité intérieure dépend de plus en plus de la sécurité extérieure* »²⁴⁷. Il n’y a dès lors plus lieu de faire de distinction entre « *la sécurité des citoyens selon qu’ils se trouvent à l’intérieur ou à l’extérieur de l’Union européenne* »²⁴⁸. Ce phénomène, apparu dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et la déliquescence des États (1), s’est largement accentué avec l’apparition et la multiplication des menaces revêtant cette double dimension telle que la cybersécurité et les menaces hybrides (2).

²⁴² Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, 21 mars 2022, Doc. 7371/22, 47 p.

²⁴³ Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2022, EUCO 1/22, point 12.

²⁴⁴ Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, 21 mars 2022, préc., p. 5.

²⁴⁵ Voir notamment Une Europe plus sûre dans un monde meilleur – stratégie européenne de sécurité, préc. ; Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité - Assurer la sécurité dans un monde en mutation, Bruxelles, 11 décembre 2008, S407/08 ; Stratégie de sécurité intérieure pour l’Union européenne Vers un modèle européen de sécurité, mars 2010, p. 8 et 12 ; Conseil européen, Le programme de Stockholm : une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, JOUE n° C 115 du 4 mai 2010, p. 1.

²⁴⁶ Une Europe plus sûre dans un monde meilleur – stratégie européenne de sécurité, préc., p. 4 et 29.

²⁴⁷ Communication de la Commission, Une stratégie relative à la dimension externe de l’Espace de liberté, de sécurité et de justice, 12 octobre 2005, COM (2005) 491 final, p. 3 ; Stratégie de sécurité intérieure pour l’Union européenne Vers un modèle européen de sécurité, mars 2010, préc., p. 29.

²⁴⁸ Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI, sécurité et justice au niveau mondial, 6 décembre 2005, doc. 15446/06, p. 2.

1. La convergence des menaces dues à la déliquescence des États, la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée

Dans le domaine de la JAI puis de l'ELSJ, depuis le Conseil européen de Tampere d'octobre 1999²⁴⁹, les menaces et défis communs auxquels l'Union est confrontée dans ce domaine sont identifiés dans le cadre de programmes quinquennaux. Cinq années après les conclusions de Tampere, le Conseil européen adopta en novembre 2004, le programme de La Haye. Adopté à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001 et de ceux de Madrid du 11 mars 2004, ce programme mettait l'accent sur les questions sécuritaires liées à la lutte contre le terrorisme²⁵⁰, sans pour autant écarter les défis transfrontières tels que l'immigration illégale, la traite des êtres humains et la criminalité organisée²⁵¹. Invitée par le Conseil européen dans le cadre du programme de La Haye²⁵², la Commission présenta en octobre 2005 une stratégie couvrant tous les aspects extérieurs de la politique de l'Union en matière de liberté, de sécurité et de justice. À travers cette stratégie, la Commission avait alors précisé et élargi les défis sécuritaires inhérents à la dimension externe de l'ELSJ. Parmi ces derniers étaient identifiés le terrorisme, la criminalité organisée, dont le blanchiment d'argent et d'autres formes de criminalité financière, ainsi que du trafic transfrontalier de stupéfiants, de personnes et d'armes, l'immigration illégale et la faillite des institutions, telles que le pouvoir judiciaire et les services répressifs, dans les États faibles²⁵³.

Dans le domaine de la PESC, la stratégie européenne de sécurité de 2003, adoptée dans un contexte de lutte contre le terrorisme et de l'intervention militaire des États-Unis en Iraq, identifiait parmi les principales menaces externes le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux, la déliquescence des États et la criminalité organisée²⁵⁴. Concernant cette dernière, il était déjà reconnu que « *cette menace intérieure qui pèse sur notre sécurité comporte une dimension extérieure importante* »²⁵⁵. Cette criminalité organisée pouvait également avoir des liens avec le terrorisme, considéré comme une « *menace*

²⁴⁹ Conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, préc.

²⁵⁰ Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004, doc. 14292/04, point 14 ; Le programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, JOUE n° C 53 du 3 mars 2005, p. 1–14, p.1.

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² Le programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, préc., point 4.

²⁵³ Communication de la Commission, Une stratégie relative à la dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, COM (2005) 491 final, préc., p. 3 et 4.

²⁵⁴ Une Europe plus sûre dans un monde meilleur – stratégie européenne de sécurité, préc.

²⁵⁵ Parmi la criminalité organisée, la stratégie identifiait plus spécifiquement le trafic transfrontalier de drogue, la traite des femmes, l'immigration clandestine et le trafic d'armes.

extrêmement sérieuse »²⁵⁶. La prolifération des armes de destruction massive constituait quant à elle « *potentiellement la menace la plus importante pour notre sécurité* »²⁵⁷. Toute agression de grande envergure contre un des États membres était exclue²⁵⁸. Dans le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité adopté en décembre 2008 dans le contexte de l'agression de la Géorgie par la Russie et les cyberattaques menées à l'encontre de l'Estonie, le Conseil européen reconnut que l'Union devait « *faire face à des menaces et des défis de plus en plus complexes* »²⁵⁹. Cinq années après l'adoption de la stratégie européenne de sécurité, les menaces et défis qui étaient identifiés n'avaient pas disparu, certains avaient pris de l'ampleur et d'autres sont devenus plus complexes. De nouvelles formes de criminalité organisée, comportant notamment une dimension extérieure importante, y sont identifiées telles que l'immigration clandestine et la piraterie résultant de la déliquescence des États, mais aussi la sécurité énergétique, la cybersécurité et le changement climatique. Si les questions relatives à la cybersécurité étaient simplement évoquées, le rapport met en évidence les incidences du changement climatique et ses conséquences sur la sécurité et sur l'accroissement des flux migratoires.

Ainsi, ces documents stratégiques identifiaient spécifiquement le terrorisme, la criminalité organisée, dont l'immigration clandestine, et la déliquescence des États comme menaces communes pesant sur la sécurité intérieure et extérieure de l'Union. Selon Catherine FLAESCH-MOUGIN et Cécile RAPOPORT, « *l'émergence de menaces d'origine non étatique brouille la dichotomie entre la sécurité extérieure, domaine traditionnel de la politique étrangère et de la défense et les affaires intérieures, qui incombent pour leur part à la police et à la justice* »²⁶⁰. Cette convergence des menaces s'est davantage renforcée dans les années 2010 avec la crise des réfugiés et l'apparition des cyberattaques et les menaces hybrides.

²⁵⁶ Une Europe plus sûre dans un monde meilleur – stratégie européenne de sécurité, préc.

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 4.

²⁵⁹ Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité - Assurer la sécurité dans un monde en mutation, Bruxelles, 11 décembre 2008, préc.

²⁶⁰ C. FLAESCH-MOUGIN et C. RAPOPORT, « Les instruments de gestion de crise de l'U.E. », in C. BLUMANN et F. PICOD (dir.), *L'Union européenne et les crises*, coll. Droit de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 169-217, spéc., p. 176.

2. Une convergence renforcée avec la crise des réfugiés et l'apparition des cyberattaques et des menaces hybrides

À partir des années 2010, l'interdépendance des menaces internes et externes s'est davantage renforcée et est devenue de plus en plus apparente en raison de l'accroissement des défis sécuritaires liés à la crise migratoire, aux cybermenaces ainsi que par l'apparition des menaces hybrides. Dans la stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne « Vers un modèle européen de sécurité », adoptée par le Conseil lors de sa session des 25 et 26 février 2010²⁶¹, et approuvée par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010²⁶², les principaux risques en matière de criminalité et les menaces identifiées sont compris de façon large et incluent le terrorisme sous toutes ses formes, la grande criminalité et la criminalité organisée²⁶³, la cybercriminalité, et la criminalité transfrontières, la violence en tant que telle et les catastrophes d'origine naturelle ou humaine²⁶⁴. Le programme européen en matière de sécurité de 2015, pris en « note » par le Conseil de l'Union²⁶⁵, identifia pour sa part, trois priorités essentielles appelant une action immédiate à savoir la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et la cybercriminalité²⁶⁶. Concernant cette dernière, les questions relatives à la cybersécurité, à la cybercriminalité ou à la cyberdéfense, peu abordées dans les années 2000, ont commencé à prendre sérieusement de l'ampleur au début des années 2010 et figurent, désormais parmi les principaux risques et les priorités essentielles en matière de criminalité et de menaces auxquels l'Union est confrontée, au même titre que le terrorisme et la criminalité organisée.

En parallèle, huit années après l'adoption du rapport de 2008, la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, établie par la haute représentante en 2016, identifia spécifiquement les « défis revêtant une dimension à la fois intérieure et

²⁶¹ Conseil de l'Union européenne, Projet de stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne Vers un modèle européen de sécurité, 8 mars 2010, doc. 7120/10.

²⁶² Conclusions du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, EUCO 7/10.

²⁶³ Incluant le trafic de drogue, la délinquance économique, la traite des êtres humains, le trafic d'armes, l'exploitation sexuelle des mineurs et la pédopornographie, les crimes violents, le blanchiment d'argent et la falsification de documents.

²⁶⁴ Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne Vers un modèle européen de sécurité, mars 2010, préc., p. 7.

²⁶⁵ Projet de conclusions du Conseil sur la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020, 10 juin 2015, doc. 9798/15.

²⁶⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Le programme européen en matière de sécurité, 28 avril 2015, COM (2015) 185 final, p. 2.

extérieure »²⁶⁷, que sont le terrorisme, la criminalité organisée et la sécurité énergétique, mais aussi les menaces hybrides, la cybersécurité et la gestion des frontières. La stratégie précise notamment que le terrorisme, la criminalité organisée et les menaces hybrides « *ne connaissent pas de frontières* »²⁶⁸. Ces dernières, pouvant être constituées de cyberattaques, de campagnes de désinformation, par l'utilisation d'armes chimiques, bactériologiques ou nucléaires²⁶⁹ ainsi que par l'instrumentalisation des migrants²⁷⁰, constituent les menaces dont les évolutions n'ont cessé de croître et qui revêtent une dimension interne et externe importante²⁷¹. Le conflit armé en Ukraine, qualifié de « *guerre hybride* »²⁷² ayant des impacts à l'extérieur de l'Union, mais aussi en son sein, constitue une parfaite illustration. La stratégie de l'UE pour l'Union de la sécurité de 2020²⁷³ la reconnaît également parmi les menaces pour la sécurité intérieure de l'Union au même titre que la cybersécurité et la cybercriminalité²⁷⁴, le terrorisme²⁷⁵ et la criminalité organisée²⁷⁶. Cette dernière stratégie, élaborée durant la pandémie de COVID 19, et sa mise en œuvre, marquée par le conflit en Ukraine et les attaques hybrides, ont été profondément marquées par les mutations et les évolutions du contexte sécuritaire²⁷⁷. Enfin, la boussole stratégique, qui constitue le plus récent document stratégique approuvé par les

²⁶⁷ Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte, 2016, préc., p. 15.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 41.

²⁶⁹ Voir la communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Accroître la résilience et renforcer la capacité à répondre aux menaces hybrides, 13 juin 2018, JOIN (2018) 16 final.

²⁷⁰ Conclusions du Conseil européen des 21 et 22 octobre 2021, EUCO 17/21, points 19 et 21.

²⁷¹ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides une réponse de l'Union européenne, 6 avril 2016, JOIN (2016) 18 final, p. 2 : Les menaces hybrides se caractérisent par un « *mélange d'activités coercitives et subversives, de méthodes conventionnelles et non conventionnelles (c'est-à-dire diplomatiques, militaires, économiques, technologiques), susceptibles d'être utilisées de façon coordonnée par des acteurs étatiques ou non étatiques en vue d'atteindre certains objectifs, sans que le seuil d'une guerre déclarée officiellement ne soit dépassé* ».

²⁷² Résolution du Parlement européen du 9 mars 2022 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation (2020/2268(INI)), point E.

²⁷³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 24 juillet 2020, COM (2020) 605 final.

²⁷⁴ Dont figurent la lutte contre les contenus illicites en ligne et la lutte contre les abus sexuels commis contre des enfants.

²⁷⁵ Dont figurent la radicalisation, l'utilisation des armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires et le financement du terrorisme.

²⁷⁶ Dont figurent le trafic de stupéfiants, le commerce des armes à feu illégales, la traite des êtres humains, le trafic de migrants, la criminalité environnementale, le trafic de biens culturels, délits économiques et financiers, le blanchiment de capitaux, la corruption.

²⁷⁷ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le septième rapport d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne pour l'union de la sécurité, 15 mai 2024, COM (2024) 198 final, p. 1 : « *Conçue au plus fort de la pandémie de COVID-19, cette stratégie s'inscrivait dans le contexte d'un paysage sécuritaire de plus en plus complexe, caractérisé par des menaces hybrides et terroristes ciblant la sécurité des citoyens et des entreprises européens, à la fois dans l'espace physique et dans le cyberspace. [...] Quatre ans plus tard, le contexte géopolitique, économique et sécuritaire au sein de l'UE et dans son voisinage a profondément et durablement changé. Les risques auxquels nous faisons face aujourd'hui sont très différents de ceux qui dominaient lors de l'élaboration initiale de la stratégie pour l'union de la sécurité* ».

institutions européennes, dresse un panorama de toutes les menaces auxquelles l'Union est confrontée. Elle pose le constat que l'Union « *est cernée par l'instabilité et les conflits et fait face à une guerre à ses frontières* ». L'Union est désormais confrontée « *à une combinaison dangereuse d'agressions armées, d'annexions illégales, d'États fragiles, de puissances révisionnistes et de régimes autoritaires* »²⁷⁸. Cet environnement instable s'ajoute aux autres menaces identifiées précédemment telles que le terrorisme, l'extrémisme violent, la criminalité organisée, les conflits et menaces hybrides, les cyberattaques, l'instrumentalisation de la migration irrégulière, ainsi que la prolifération des armes.

En résumé, les menaces hybrides, la cybersécurité, le terrorisme, la criminalité organisée, la gestion des frontières extérieures, et plus récemment l'agression armée de l'Ukraine par la Russie, constituent désormais autant de défis revêtant une dimension interne et externe auxquels l'Union européenne et ses États membres doivent répondre pour assurer leur sécurité et celle de leurs citoyens. Avec l'émergence de ces menaces, la distinction entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure et internationale est en pratique devenue obsolète. Bien que la convergence des menaces internes et externes ne soit pas un phénomène nouveau²⁷⁹, elle crée un brouillage entre la PESC et l'ELSJ puisque leurs objectifs se croisent et se recoupent. Cette convergence est devenue si étroite que l'Union appelle à une approche globale et intégrée de la sécurité.

B. La recherche d'une approche globale et intégrée de l'Union en matière de sécurité

Face aux multiples défis et menaces sécuritaires revêtant une dimension interne et externe de la sécurité, les institutions européennes cherchent à développer une approche globale et intégrée en matière de sécurité²⁸⁰. Cette approche n'est pas nouvelle et est systématiquement

²⁷⁸ Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, 21 mars 2022, préc., p. 8.

²⁷⁹ D. BIGO, "When Two Become One. Internal and External Securitisations in Europe", in: M. KELSTRUP and M. WILLIAMS (eds), *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, Routledge, London, 2000, pp. 171-204 ; F. PASTORE, "Reconciling the Prince's Two Arms", *Occasional Paper no. 30*, EUISS, Paris, October 2001 ; D. LUTTERBECK, "Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe", *European Security*, Routledge, Taylor & Francis, Vol. 14, No. 2, June 2005, pp. 231-253 ; U. C. SCHROEDER, *The organization of European security governance. Internal and external security in transition*, Routledge, 2011, 222 p.; C. DEUBNER, "Linking and overlap between the UE's security policies", *FEPS Studies*, July 2016, 53 p.

²⁸⁰ Voir notamment, A. CAMMILLERI-SUBRENAT, « La nouvelle approche globale de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) », *Revue de l'Union européenne*, 2012, p. 595.

affirmée à travers les différents documents et programmes stratégiques concernant la PESC et l'ELSJ.

Dès les conclusions de Tampere de 1999, le Conseil européen avait souligné que *« toutes les compétences et tous les instruments dont dispose l'Union, notamment en matière de relations extérieures, doivent être utilisés de manière intégrée et cohérente pour établir l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Les questions de justice et d'affaires intérieures doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre d'autres politiques et actions de l'Union »*²⁸¹. Dans son rapport de 2000 traitant des aspects de justice et affaires intérieures des politiques extérieures de l'Union, le Conseil de l'Union avait souligné *« la nécessité d'intégrer pleinement les questions JAI dans la politique extérieure de l'Union de sorte qu'une action globale, intégrée et interpilliers soit menée par l'Union dans son ensemble »*²⁸². Il convenait dès lors *« d'intégrer la dimension JAI dans la stratégie globale de l'Union »*²⁸³, afin de faire face aux défis globaux que l'Union doit relever.

Depuis, la majorité des documents stratégiques portant sur la sécurité à l'intérieur de l'Union ont fait mention de la nécessité d'une approche globale et du lien entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure de l'Union. Dans le programme de La Haye de mars 2005, le Conseil européen souligna que *« tous les moyens dont dispose l'Union européenne doivent être mis en œuvre d'une façon cohérente, dans la perspective de l'enjeu primordial qu'est la lutte contre le terrorisme »*²⁸⁴. Dans la stratégie d'octobre 2005 relative à la dimension externe de l'ELSJ, la Commission insista sur le fait que *« les questions de justice, de liberté et de sécurité sont déterminantes pour le maintien de la stabilité et de la sécurité internationales, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne »*²⁸⁵ et soutiennent *« les objectifs politiques des relations extérieures de l'Union européenne »*²⁸⁶. Parmi les principes établis par cette stratégie figurait la *« coordination «inter-piliers» »*²⁸⁷ selon laquelle *« l'action extérieure dans*

²⁸¹ Conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, préc., point 59.

²⁸² Conseil de l'Union européenne, Priorités et objectifs de l'Union européenne pour les relations extérieures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, 6 juin 2000, doc. 7653/00, point B.

²⁸³ *Ibid.*, Annexe, p. 5 et 6 : *« L'action JAI est essentielle au regard des défis globaux que l'Union doit relever, tels que la reconstruction d'un État de droit, la maîtrise des flux migratoires et la lutte contre la criminalité organisée. Au-delà de l'importance stratégique d'un seul pays, une approche globale s'impose ».*

²⁸⁴ Le programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, préc., point 4.

²⁸⁵ Communication de la Commission, Une stratégie relative à la dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, COM (2005) 491 final, préc., p. 4.

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ *Ibid.*, préc., p. 7.

*le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité revêt dans certains cas un caractère interpilliers, car liée aux champs de compétence respectifs de la Communauté, de la PESC, ou de la coopération policière et judiciaire, requérant dès lors une coordination étroite entre le Conseil et la Commission pour garantir la cohérence des activités extérieures de l'Union »*²⁸⁸. Dans ses conclusions approuvant cette stratégie, le Conseil insista sur le fait que « *le large éventail d'instruments dont l'UE dispose devrait être coordonné entre les piliers (Communauté, PESC, PESD, JAI), afin d'apporter une réponse cohérente et adaptée à chaque situation* »²⁸⁹. Dans la Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne, « Vers un modèle européen de sécurité » de mars 2010, le Conseil souligna une nouvelle fois « *l'interdépendance entre sécurité intérieure et sécurité extérieure* » en appelant à l'élaboration d'« *une approche de « sécurité globale* » »²⁹⁰ à l'égard des pays tiers. Dans le programme de Stockholm de mai 2010, le Conseil européen confirma que la dimension externe de l'ELSJ devait être « *parfaitement cohérente avec tous les autres aspects de la politique étrangère de l'Union* »²⁹¹.

Le programme européen en matière de sécurité d'avril 2015 élaboré par la Commission confirma une nouvelle fois l'interdépendance entre la sécurité intérieure et extérieure en appelant une réponse globale de l'Union reposant sur « *un ensemble cohérent de mesures combinant dimension intérieure et dimension extérieure pour resserrer les liens entre, d'une part, Justice et Affaires intérieures et, d'autre part, la politique de sécurité et de défense commune* »²⁹². Enfin, la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité élaborée par la Commission en 2020 reconnaît que l'évolution des menaces sécuritaires, transcendant la sécurité intérieure et extérieure, nécessite « *une réaction globale et cohérente au niveau de l'UE* »²⁹³. L'approche de l'Union en matière de sécurité extérieure dans le cadre de la PESC et de la PSDC est considérée « *une composante essentielle des efforts de l'UE visant à renforcer la sécurité en son sein* »²⁹⁴. Sa mise en œuvre nécessite en effet une approche globale de la

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI, sécurité et justice au niveau mondial, 6 décembre 2005, préc., point 9.

²⁹⁰ Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne Vers un modèle européen de sécurité, mars 2010, préc., p. 8 et 12.

²⁹¹ Conseil européen, Le programme de Stockholm — une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, préc., p. 5 et 33.

²⁹² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Le programme européen en matière de sécurité, COM (2015) 185 final, préc., p. 4 et 5.

²⁹³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, COM (2020) 605 final, préc., p. 6.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 2.

sécurité qui vise « à éliminer les cloisonnements entre les différentes politiques de sécurité »²⁹⁵ et qui met en évidence l'importance de la sécurité extérieure pour notre sécurité intérieure²⁹⁶.

Dans les stratégies relatives à la dimension externe de la sécurité, la stratégie européenne de sécurité établissait dès 2003 qu'il était « *capital de mieux coordonner l'action extérieure et les politiques menées dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures* » en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée²⁹⁷. Le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité, adopté en décembre 2008, confirma cette approche en appelant une meilleure combinaison entre les « *dimensions intérieures et extérieures* » de la sécurité²⁹⁸. En 2013, l'Union adopta une approche globale à l'égard des crises et des conflits extérieurs²⁹⁹. La recherche d'une approche globale implique en effet « *la mise en œuvre conjointe des instruments et des ressources de l'Union, mais aussi à la responsabilité partagée des acteurs au niveau de l'Union et des États membres* »³⁰⁰. Dans le cadre de cette approche, le Conseil européen, puis le Conseil, affirmèrent que « *l'Union européenne et ses États membres peuvent exercer au niveau international une capacité sans équivalent à combiner de manière cohérente des politiques et des instruments se rapportant à un large éventail de domaines qui vont de la diplomatie, de la sécurité et de la défense au financement, au commerce, au développement et aux droits de l'homme, ainsi qu'à la justice et la migration* »³⁰¹. Cette approche a été complétée par une approche intégrée, c'est-à-dire multidimensionnelle, de la gestion de crise et des conflits, du traitement des causes profondes des conflits et de l'instabilité, et jusqu'à la situation d'après-conflit³⁰².

Cependant, c'est dans le cadre de la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne de 2016 que la recherche d'une approche globale en matière de sécurité et l'interconnexion entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure furent la plus

²⁹⁵ COM (2024) 198 final, préc., p. 1.

²⁹⁶ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le sixième rapport d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 18 octobre 2023, COM (2023) 665 final, p. 2.

²⁹⁷ Une Europe plus sûre dans un monde meilleur – stratégie européenne de sécurité, préc., p. 41.

²⁹⁸ Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité - Assurer la sécurité dans un monde en mutation, Bruxelles, 11 décembre 2008, préc., p. 13.

²⁹⁹ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs, 11 décembre 2013, JOIN (2013) 30 final.

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 3.

³⁰¹ Conclusions du Conseil européen des 19 et 29 décembre 2013, 20 décembre 2013, EUCO 217/13, point 5. Conclusions du Conseil sur l'approche globale de l'UE, Conseil Affaires étrangères, 12 mai 2014 §1.

³⁰² Conclusions du Conseil sur l'approche intégrée à l'égard des conflits et des crises extérieurs, 22 janvier 2018, doc. 5413/18, point 1.

forte³⁰³. Elle utilise le terme « globale » pas uniquement dans « *un sens géographique* »,³⁰⁴ mais évoque « *le large éventail de politiques et d'instruments concernés par la stratégie* »³⁰⁵. Pour cela, la stratégie appelle à recourir « *d'avantage à la concertation dans l'ensemble de nos politiques extérieures, tant entre les États membres et les institutions de l'UE, qu'entre les dimensions interne et externe de nos politiques* »³⁰⁶. Le document ambitionne notamment de « *faire face aux défis et menaces qui ont un impact sur la sécurité de l'Union et de ses citoyens, en liant sécurité intérieure et sécurité extérieure, en coopération avec des acteurs du domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice* »³⁰⁷. Cette stratégie a donné lieu à un document de mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense³⁰⁸ qui fut approuvé par le Conseil de l'Union³⁰⁹, puis par le Conseil européen³¹⁰. Parmi les domaines dans lesquels le haut représentant a été invité à faire avancer les travaux figurent « *l'optimisation des synergies et la mise en cohérence des réponses politiques aux problèmes qui relèvent des politiques intérieure et extérieure de l'Union* »³¹¹. Dans son approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE, la Commission et le haut représentant posent le défi de faire « *intégrer les dimensions de sécurité intérieure et extérieure de la politique de l'UE de manière à les renforcer mutuellement* »³¹². La boussole stratégique, comme les précédents documents stratégiques, évoque également à plusieurs reprises les liens entre les menaces intérieures et extérieures³¹³ et invite à exploiter « *au mieux les synergies et la complémentarité entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure* »³¹⁴.

Ainsi, afin de faire face à la convergence des menaces internes et externes, la poursuite de l'objectif de sécurité nécessite d'articuler la PESC et l'ELSJ au service d'une approche

³⁰³ Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte, 2016, préc., p. 11 : « *La sécurité intérieure et la sécurité extérieure sont encore plus étroitement liées* ».

³⁰⁴ Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte, 2016, préc., p. 2 et 4.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 2 et 4.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 9.

³⁰⁷ Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense, 14 novembre 2016, doc. 14149/16, point 7 c).

³⁰⁸ Implementation Plan on Security and Defence, 14 November 2016, doc. 14392/16.

³⁰⁹ Conclusions du Conseil sur la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, 17 octobre 2016, doc. 13202/16, point 4.

³¹⁰ Conclusions du Conseil européen, 15 décembre 2016, EUCO 34/16, point 11.

³¹¹ Conclusions du Conseil sur la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, 17 octobre 2016, préc., point 5.

³¹² Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE, 7 juin 2017, JOIN (2017) 021 final, p. 18.

³¹³ Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, préc., p. 6.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 13.

globale et intégrée de la sécurité. Toutefois, cette articulation entre les deux domaines de compétence est particulièrement difficile à mettre en œuvre au niveau juridique. La convergence des menaces sécuritaires, intérieures et extérieures, constitue en effet un important facteur de brouillage au sein de la répartition des compétences de l'Union. Le champ matériel de ces deux domaines de compétence se croise et se recoupe, devenant sources de conflit et d'interactions au sein de l'organisation des compétences.

II. La délicate articulation juridique entre la PESC et l'ELSJ

Régie par le principe d'attribution des compétences³¹⁵, l'Union doit rattacher ses actions à une disposition des traités, à savoir à une ou des bases juridiques qui l'habilite à agir³¹⁶. La base juridique peut ainsi se définir comme « *la disposition du traité sur laquelle est fondé l'exercice de la compétence de l'Union* »³¹⁷. Dans l'exercice de ses compétences, l'Union est régie par le principe de spécialité, selon lequel, elle « *poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités* »³¹⁸. De fait, ce « *parallélisme entre objectifs et compétences alimente le contentieux de la base juridique* »³¹⁹. Ce choix de la base juridique revêt une « *importance de nature constitutionnelle* »³²⁰, en ce qu'il assure la délimitation entre les différents domaines de compétence de l'Union et détermine les procédures à suivre pour l'adoption d'un acte³²¹. En raison des spécificités structurelles de la PESC, caractérisées notamment par le rôle limité du Parlement européen, de la Commission européenne et de la Cour de justice, la délimitation du champ d'application de la PESC avec les autres domaines de l'action extérieure de l'Union présente un « *enjeu constitutionnel certain* »³²². Pour autant, la délimitation entre la PESC et l'ELSJ opérée par le CJUE est rendue particulièrement délicate en raison de la poursuite de l'objectif de sécurité par ces deux

³¹⁵ Article 5 §2 TUE.

³¹⁶ CJCE, 6 décembre 2001, Avis 2/00, *Protocole de Cartagena*, Rec. p. I-09713, point 5.

³¹⁷ F. LE BOT, « Les évolutions du contentieux de la base juridique des actes », in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (dir.), *L'identité en droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude BLUMANN*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 677-691, spéc. p. 677.

³¹⁸ Article 3 §6 TUE.

³¹⁹ E. NEFRAMI, « Le rapport entre objectifs et compétences : de la structuration et de l'identité de l'union européenne », in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, op. cit., p. 7.

³²⁰ CJCE, 6 décembre 2001, Avis 2/00, *Protocole de Cartagena*, préc., point 5.

³²¹ CJUE, gr. Ch., 24 juin 2014, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, aff. C-658/11, préc., point 58 : « *c'est la base juridique matérielle de la décision portant conclusion de cet accord qui détermine le type de procédure applicable* ».

³²² Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 30 janvier 2014 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-658/11, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, ECLI:EU:C:2014:41, point 5.

domaines³²³ (A). Les objectifs sécuritaires inhérents à la PESC et à l'ELSJ étant désormais en grande partie communs, la poursuite de l'objectif de sécurité implique d'articuler ces deux domaines à la fois sur le plan matériel et institutionnel au regard de l'exigence de cohérence imposée par les traités (B).

A. La délicate délimitation entre la PESC et l'ELSJ opérée par la Cour de justice de l'Union européenne

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a été marquée par « *une montée en puissance des contentieux impliquant la PESC* »³²⁴ et le volet externe de l'ELSJ. Confrontés à des menaces sécuritaires majoritairement similaires, il est difficile de déterminer si la poursuite d'un objectif sécuritaire relève de la PESC ou de l'ELSJ³²⁵. Selon les critères établis par la Cour de justice, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur « *des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte* »³²⁶. Ces critères de délimitation utilisés par la Cour de justice pour déterminer le choix de la base juridique entre la PESC et l'ELSJ s'avèrent peu adaptés dès lors qu'il s'agit de les délimiter au regard de l'objectif de sécurité (1). L'objectif de sécurité étant poursuivi aussi bien dans le cadre de la PESC que de l'ELSJ, le rattachement à l'une ou à l'autre de ces politiques peut en principe se justifier si la finalité de l'acte poursuit cet objectif. Par conséquent, l'objectif de sécurité « *se révèle invasif dans son rôle de régulateur des compétences* »³²⁷. De plus, la problématique de la délimitation entre la PESC et l'ELSJ est complexifiée par la réciprocité de la clause de non-affectation entre la PESC et les autres domaines de compétence de l'Union prévue à l'article 40 TUE (2).

³²³ I. GOVAERE et V. DEMEDTS, « Quelle définition de l'« externe » en matière d'ELSJ ? Le cadre et les enjeux », in C. FLAESCH-MOUGIN et L. S. ROSSI (dir.), *La dimension extérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, op. cit., p. 489. E. NEFRAMI, « L'aspect externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice : quel respect des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne ? », op. cit., p. 521. I. BOSSE-PLATIERE et C. FLAESCH-MOUGIN, « Bases juridiques post-Lisbonne : plusieurs recours contentieux enrichissent la réflexion », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, p. 704. Voir également, 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*, Volume 47, Issue 4, 2010, pp. 987-1019.

³²⁴ F. LE BOT, « Les évolutions du contentieux de la base juridique des actes », op. cit., p. 679.

³²⁵ I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif de sécurité entre PESC et ELSJ : quelques réflexions à partir de l'affaire C-130/10 (C.J.U.E., 19 juillet 2012, Parlement européen c. Conseil) », in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (dir.), *L'identité en droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude BLUMANN*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 59-75, spéc., p. 62.

³²⁶ CJCE, 11 juin 1991, *Commission c/ Council (Titanium dioxide)*, aff. C-300/89, *Rec.* p. I-2867, point 10.

³²⁷ N. SCANDAMIS, « L'intérêt de sécurité à l'œuvre dans l'Union européenne : l'ordre des compétences pris en défaut ? », in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, op. cit., pp. 123-175, spéc., p. 126.

1. L'inadéquation des critères de détermination du choix de la base juridique

Selon les critères fermement établis par la Cour de justice, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur « *des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de l'acte* »³²⁸. Elle précise : « *si l'examen d'un acte démontre qu'il poursuit deux finalités ou qu'il contient deux composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est identifiable comme étant principale tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante* »³²⁹. Cette recherche du « *centre de gravité* »³³⁰ de l'acte en question s'avère difficile lorsqu'il s'agit de délimiter la PESC et l'ELSJ. L'adoption par l'Union de mesures restrictives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme constitua la première illustration des interférences entre les deux domaines. Pouvant aussi bien être rattachée à la PESC³³¹ qu'à l'ELSJ³³², l'adoption de ces mesures restrictives constitua le premier cas de conflit de base juridique entre la PESC et l'ELSJ porté devant la Cour de justice³³³. Le second cas porta sur deux accords conclus avec l'île Maurice³³⁴ et la Tanzanie³³⁵ organisant le transfert de pirates appréhendés par l'opération militaire Atalanta au large de la Somalie. Ces trois arrêts sont considérés par la doctrine comme des « *tentative(s) de clarifier l'articulation entre la PESC et l'ELSJ en matière de sécurité* »³³⁶. Dans le premier arrêt, relatif aux mesures restrictives adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la Cour de justice privilégia le fondement juridique PESC en reconnaissant que la lutte contre le terrorisme international relève de son champ d'application³³⁷. La solution proposée par la Cour repose sur la distinction entre l'objectif de sécurité internationale, relevant de l'action

³²⁸ CJCE, 11 juin 1991, *Commission c/ Council (Titanium dioxide)*, aff. C-300/89, préc., point 10.

³²⁹ Voir notamment, CJCE, 6 novembre 2008, *Parlement c/ Conseil*, aff. C-155/07, *Rec.*, p. I-8103, point 35.

³³⁰ M. GATTI, "Conflict of Legal Bases and the Internal-External Security Nexus: AFSJ versus CFSP", in E. NEFRAMI, M. GATTI (eds.), *Constitutional Issues of EU external relations law*, *op. cit.*, pp. 89-110, spéc., p. 93.

³³¹ Article 215 §2 TFUE.

³³² Article 75 TFUE.

³³³ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc.

³³⁴ CJUE, gr. Ch., 24 juin 2014, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-658/11, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, préc.

³³⁵ CJUE, gr. Ch., 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435.

³³⁶ I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif de sécurité entre PESC et ELSJ : quelques réflexions à partir de l'affaire C-130/10 (C.J.U.E., 19 juillet 2012, Parlement européen c. Conseil) », *op. cit.*, p. 63.

³³⁷ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 78. Voir I. BOSSE-PLATIERE, « La Cour confirme le rattachement de la lutte contre le terrorisme international et son financement à la PESC », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2013, p. 118 ; L. POTVIN-SOLIS, « Le rattachement des mesures restrictives de lutte contre le terrorisme à la PESC : des implications institutionnelles et juridictionnelles contrastées », *Revue des Affaires Européennes*, 2012, p. 681-689.

extérieure, et donc de la PESC, et la sécurité à l'intérieur de l'Union, relevant de l'ELSJ (a). Cette approche s'avère désormais inadaptée aux menaces sécuritaires revêtant une dimension à la fois interne et externe, telle que la lutte contre le terrorisme. Dans les arrêts relatifs aux accords de transferts de pirates conclus avec l'île Maurice et la Tanzanie, la Cour compléta cette approche par la prise en compte du contexte dans lequel l'acte a été adopté (b).

a. Le maintien de la distinction entre la sécurité intérieure de l'Union et la sécurité internationale

Afin d'identifier la base juridique d'une mesure, la Cour privilégie souvent l'étude de la finalité plutôt que celle de son contenu³³⁸. Une telle approche au regard de la finalité est problématique dans le cadre des relations extérieures depuis que le Traité de Lisbonne fournit une liste d'objectifs communs à toutes les politiques de l'action extérieure, incluant les politiques internes dans leurs aspects extérieurs³³⁹. En principe, cette problématique peut être résolue en examinant les objectifs spécifiques de chaque politique³⁴⁰. Cependant, elle demeure dans le domaine de la PESC puisque cette dernière ne dispose pas d'objectif spécifique. L'identification des objectifs de la PESC est d'autant plus difficile que ce domaine « *couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union* »³⁴¹. Sa délimitation avec l'ELSJ est également davantage complexifiée dans la mesure où ce domaine poursuit l'objectif d'« *assurer un niveau élevé de sécurité* »³⁴².

Dans les affaires relatives aux mesures restrictives et à l'accord avec l'île Maurice pour le transfert de pirates, l'avocat général Yves BOT, a proposé d'identifier les objectifs « *traditionnellement assignés* »³⁴³ à la PESC parmi lesquelles figurent la sauvegarde de la

³³⁸ F. LE BOT, « Les évolutions du contentieux de la base juridique des actes », *op. cit.*, p. 687. L'auteur prend en exemple une directive de 2011 créant un système d'échanges d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière, où la Cour avait considéré que « *l'examen du contenu des dispositions de la directive [...] confirme que le système d'échanges d'informations [...] constitue l'instrument au moyen duquel celle-ci poursuit l'objectif d'amélioration de la sécurité routière [...] et permet à l'Union de réaliser cet objectif* », à savoir celui de la politique des transports, et non de la coopération policière. CJUE, gr. Ch., 6 mai 2014, *Commission c/ Parlement et Conseil*, aff. C-43/12, préc., point 42.

³³⁹ Article 21 §2 et §3 TUE.

³⁴⁰ Voir notamment pour ce qui est de la sécurité maritime, environnementale et routière : CJCE, 13 septembre 2005, *Commission c/ Conseil*, aff. C-176/03, préc. ; CJCE, 23 octobre 2007, *Commission c/ Conseil*, aff. C-440/05, préc. ; CJUE, 6 mai 2014, *Commission c/ Parlement et Conseil*, aff. C-43/12, préc.

³⁴¹ Article 24 TUE.

³⁴² Article 67 §3 TFUE.

³⁴³ Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 31 janvier 2012 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, ECLI:EU:C:2012:50, point 63 ; Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 30 janvier 2014 sur l'affaire

sécurité de l'Union, la préservation de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale³⁴⁴. Ces objectifs doivent ainsi être considérés comme relevant de la PESC³⁴⁵ et ne figurent pas parmi les objectifs propres à l'ELSJ³⁴⁶. Une seconde proposition de délimitation a été introduite par le même avocat général reposant sur la distinction entre la sécurité à l'intérieur de l'Union et la sécurité internationale. Dans le cadre de l'affaire sur les mesures restrictives, il reconnaît que la mesure « *a pour objectif principal de lutter contre le terrorisme international afin de maintenir la paix et la sécurité au niveau international* »³⁴⁷ et devait par conséquent être rattachée à la PESC. Dans l'affaire relative à l'accord avec l'île Maurice, il indique que « *les mesures concernant l'ELSJ, qu'elles aient une dimension interne ou externe, doivent être prises dans le but de faire progresser la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union* »³⁴⁸. Dans l'affaire relative à l'accord conclu avec la Tanzanie, l'avocat général J. KOKOTT a suivi cette approche en affirmant que la coopération avec cet Etat tiers « *a pour seul but de promouvoir la sécurité internationale à l'extérieur du territoire de l'Union* », et qu'elle n'a « *aucun lien spécifique avec la sécurité au sein de l'Union, ou avec la sécurité nationale de ses États membres* »³⁴⁹.

Contrairement à ses avocats généraux, la Cour n'affirme pas expressément cette distinction entre la sécurité à l'intérieur de l'Union et la sécurité internationale³⁵⁰. Plus prudente, elle confirme cependant cette distinction en relevant, d'une part, que « *si la lutte contre le terrorisme et son financement est certes susceptible de relever des objectifs poursuivis par [l'ELSJ], l'objectif visant à lutter contre le terrorisme international et son financement afin de préserver la paix et la sécurité au niveau international correspond (...) aux objectifs des*

Parlement européen c/ Conseil, aff. C-658/11, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, préc., point 87.

³⁴⁴ Article 21 §2 a) et c) TUE.

³⁴⁵ Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 31 janvier 2012 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 64 ; Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 30 janvier 2014 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-658/11, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, préc., point 87.

³⁴⁶ Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 30 janvier 2014 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-658/11, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, préc., point 117.

³⁴⁷ Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 31 janvier 2012 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 72.

³⁴⁸ Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 30 janvier 2014 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-658/11, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, préc., point 109. Souligné par nos soins.

³⁴⁹ Conclusions de l'avocat général J. KOKOTT du 28 octobre 2015 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, ECLI:EU:C:2015:729, points 66 et 67. Souligné par nos soins.

³⁵⁰ Dans l'arrêt relatif aux mesures restrictives, la Cour affirme que la PESC et l'ELSJ « *poursuivent des objectifs complémentaires, mais qui n'ont pas le même champ d'application* ». CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 66.

dispositions des traités relatives à l'action extérieure de l'Union »³⁵¹ et, d'autre part, que « *l'examen de la finalité de l'accord UE-Tanzanie confirme que la procédure de transfert des personnes appréhendées ou retenues par l'EUNAVFOR qu'il établit constitue un instrument par lequel l'Union poursuit les objectifs de l'opération Atalanta consistants à préserver la paix et la sécurité internationale* »³⁵². Partant, cet accord relève de « *manière prépondérante de la PESC* »³⁵³, et ne requiert pas de base juridique relevant de l'ELSJ. Dès lors, la Cour semble accepter implicitement que la PESC poursuive l'objectif de sécurité internationale, tandis que l'ELSJ promeut la sécurité au sein de l'Union.

Cette approche, fondée sur la distinction entre la sécurité internationale et la sécurité intérieure est problématique à plusieurs égards. Au regard du droit primaire, les traités attribuent, d'une part, à l'ELSJ un objectif d'assurer « *un niveau élevé de sécurité* »³⁵⁴, qui n'est pas qualifié d'intérieur à l'Union et, d'autre part, un objectif de renforcement de la « *sécurité internationale* » à l'ensemble des politiques de l'action extérieure, y compris les politiques internes dans leurs aspects extérieurs³⁵⁵. La sécurité internationale est assurément un objectif de la PESC, mais non exclusif de celle-ci³⁵⁶. Il ne saurait être exclu que cet objectif puisse être poursuivi dans le cadre de la dimension externe de l'ELSJ³⁵⁷. Cet objectif, au même titre que celui de la sauvegarde de sa sécurité, implique « *la sollicitation de l'ensemble des compétences externes de l'Union, qu'il s'agisse des compétences externes par nature ou du volet externe de ses compétences internes* »³⁵⁸. De la même manière, la poursuite de l'objectif de sécurité nécessite la sollicitation des politiques internes de l'Union, et plus particulièrement l'ELSJ, dans leurs aspects internes et externes. En effet, en raison de leur diversité et de celles revêtant une dimension interne et externe, il est très difficile de distinguer les menaces qui relèvent de la sécurité intérieure à l'Union et de la sécurité internationale³⁵⁹. Les menaces et crises

³⁵¹ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 61. Souligné par nos soins.

³⁵² CJUE, gr. Ch., 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, préc., p. 54. Souligné par nos soins.

³⁵³ *Ibid.*, point 55.

³⁵⁴ Article 67 TFUE.

³⁵⁵ Article 21 §2 c) et §3.

³⁵⁶ M. GATTI, "Conflict of Legal Bases and the Internal-External Security Nexus : AFSJ versus CFSP", *op. cit.*, p. 100. Voir notamment : CJCE, 20 mai 2008, *Commission c/ Conseil*, aff. C-91/05, préc.

³⁵⁷ I. BOSSE-PLATIÈRE, « L'objectif d'affirmation de l'Union sur la scène internationale », in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, 1^{er} édition, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 265-292., spéc., p. 288.

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 292.

³⁵⁹ Dans l'affaire Ile Maurice, l'avocat général reconnaît que la distinction n'est pas toujours évidente, « *tant il est vrai que le développement d'une forme de criminalité dans une région donnée peut constituer à la fois un danger pour la sécurité intérieure de l'Union et pour la stabilité de la région concernée* ». Voir les conclusions de l'avocat

sécuritaires auxquelles l'Union est actuellement confrontée, tels que la gestion des flux migratoires, la lutte contre les menaces hybrides, ou encore le conflit armé en Ukraine brouillent cette distinction. La Cour n'a d'ailleurs pas toujours reconnu le terrorisme comme une menace à la sécurité internationale³⁶⁰.

Dans l'affaire relative à l'accord entre l'Union et la Tanzanie, l'avocate générale Juliane KOKOTT avait suggéré un critère géographique pour justifier son approche. Selon l'avocate générale, l'accord avec la Tanzanie n'avait aucun lien spécifique avec la sécurité au sein de l'Union dans la mesure où « *la coopération avec la Tanzanie porte justement sur la lutte et la répression pénale de la piraterie non pas au large des côtes européennes, mais beaucoup plus loin, près de la Corne de l'Afrique et au large des côtes de la Somalie* »³⁶¹. Ce critère s'avère également inadapté lorsque l'on sait que « *la sécurité intérieure et la sécurité extérieure sont [...] étroitement liées* » et que « *notre sécurité sur notre propre territoire dépend de la paix au-delà de nos frontières* »³⁶². La Cour et son avocate générale ont également complété cette approche en prenant en compte le contexte de l'adoption de l'acte.

b. La prise en compte du contexte

De manière générale, la Cour de justice étudie non seulement la finalité et le contenu de l'acte, mais aussi le contexte juridique dans lequel il a été adopté³⁶³. Selon la Cour, « *le contexte dans lequel l'acte en question s'insère peut être pertinent pour le choix de sa base juridique* »³⁶⁴. Dans l'affaire *Ile Maurice*, le Parlement soutenait que la décision de conclusion de l'accord devait se fonder à la fois sur des dispositions relevant de la PESC et de l'ELSJ³⁶⁵. La Cour s'est donc penchée sur des problématiques procédurales plutôt que sur des

général Y. BOT du 30 janvier 2014 sur l'affaire Parlement européen c/ Conseil, aff. C-658/11, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, préc., point 113.

³⁶⁰ Dans l'avis 1/15, la Cour a considéré que les accords PNR contribuent à la lutte contre le terrorisme et, par conséquent, à la protection de la « *sécurité publique* ». Elle avait alors tranché que la décision de conclusion de ces accords devait comporter une base juridique relevant de l'ELSJ. Voir CJUE, gr. Ch., 26 juillet 2017, Avis 1/15, relatif à l'accord PNR UE/Canada, préc., point 81.

³⁶¹ Conclusions de l'avocat général J. KOKOTT du 28 octobre 2015 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, préc., point 67.

³⁶² Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte, 2016, préc., p. 5.

³⁶³ F. LE BOT, « Les évolutions du contentieux de la base juridique des actes », *op. cit.*, p. 688.

³⁶⁴ CJUE, 26 septembre 2013, *Royaume-Uni c/ Conseil*, aff. C-431/11, préc., point 48 ; CJUE, 27 février 2014, *Royaume-Uni c/ Conseil*, aff. C-656/11, préc., point 50.

³⁶⁵ CJUE, gr. Ch., 24 juin 2014, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-658/11, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, préc., point 25.

problématiques de délimitation matérielle entre les deux domaines de compétences. Dans l'affaire *Tanzanie*, le Parlement a soutenu que la décision de conclusion de l'accord devait non pas se fonder sur une disposition relevant de la PESC, l'article 37 TUE, mais sur des dispositions relevant de l'ELSJ, les articles 82 et 87 TFUE³⁶⁶. Pour déterminer la base juridique, les avocats généraux et la Cour se sont fondées sur le contexte dans lequel la décision de conclusion de l'accord avait été adoptée.

Dans l'affaire *Ile Maurice*, l'avocat général Yves BOT avait considéré que « *la recherche du centre de gravité de l'acte concerné doit aussi tenir compte du contexte dans lequel s'inscrit cet acte* »³⁶⁷. Il analysait ainsi les liens entre l'accord en question et l'opération militaire Atalanta menée dans le cadre de la PSDC en insistant sur le fait que « *les accords de transfert sont indispensables à la bonne mise en œuvre et à l'efficacité de l'opération militaire mise en place par l'action commune* »³⁶⁸ en ce que l'objectif de l'opération « *serait difficilement réalisable si les personnes qui ont commis des actes de piraterie ne pouvaient pas faire l'objet de poursuites judiciaires et pouvaient donc immédiatement reprendre leurs activités criminelles* »³⁶⁹. Dans l'affaire *Tanzanie*, l'avocate générale Juliane KOKOTT a confirmé cette approche en considérant que « *la question de savoir si l'adjonction de bases juridiques tirées des domaines de la coopération judiciaire en matière pénale [...] et de la coopération policière [...] s'imposait en l'espèce doit être appréciée [...] au regard d'éléments objectifs et susceptibles de contrôle juridictionnel parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de la décision litigieuse, mais également le contexte dans lequel elle s'insère* »³⁷⁰. La Cour n'affirme pas expressément la prise en compte de ce contexte pour la détermination du choix de la base juridique mais reconnaît que cet accord est intimement lié à l'opération Atalanta, de telle sorte qu'en l'absence de cette opération, l'accord serait sans objet. Cet accord n'existant qu'en tant « *qu'accessoire* »³⁷¹ à l'action de l'opération, il relève « *de manière prépondérante de la PESC, et non de la coopération judiciaire en matière pénale ou de la coopération policière* »³⁷².

³⁶⁶ CJUE, gr. Ch., 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, préc., point 28.

³⁶⁷ Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 30 janvier 2014 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-658/11, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, préc., point 37.

³⁶⁸ *Ibid.*, point 71.

³⁶⁹ *Ibid.*, point 73.

³⁷⁰ Conclusions de l'avocat général J. KOKOTT du 28 octobre 2015 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, préc., point 59.

³⁷¹ CJUE, gr. Ch., 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, préc., point 51.

³⁷² *Ibid.*, point 55.

Cette prise en compte du contexte peut également s'avérer délicate à plusieurs égards. Tout d'abord, la Cour accorde plus d'importance au contexte dans lequel la mesure a été prise plutôt que sur son contenu alors que certaines obligations prévues par l'accord semblent « *de prime abord, se rapporter aux domaines de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière transfrontalières lorsqu'elles sont considérées isolément* »³⁷³. Ensuite, l'approche de la Cour repose toujours sur l'idée que la préservation de la sécurité internationale est un objectif de la PESC et non pas des politiques de l'action extérieure ainsi que des autres politiques dans leurs aspects externes. En effet, la Cour confirme le rattachement de l'accord à la PESC en ce qu'il constitue « *un instrument par lequel l'Union poursuit les objectifs de l'opération Atalanta consistant à préserver la paix et la sécurité internationale* »³⁷⁴. Au regard de ce qui précède, la Cour détermine la base juridique appropriée de l'accord, non pas au regard du contenu de celui-ci, mais au regard des objectifs de l'action commune relative à l'opération militaire³⁷⁵. Cette approche de la Cour serait justifiée selon Mauro GATTI par la théorie de « *l'absorption* » des bases juridiques par laquelle « *l'objectif principal d'une mesure absorbe ses autres composantes* »³⁷⁶. La dimension externe de l'ELSJ serait « *absorbée par l'exercice* » et « *au profit des objectifs* » de la PESC³⁷⁷. Selon l'avocat général Yves BOT, cette absorption serait justifiée par l'exigence de cohérence qui « *incite le Conseil à intégrer dans les actes qu'il adopte en matière de PESC des éléments relatifs à d'autres politiques de l'Union* »³⁷⁸. Enfin, cette approche semble aujourd'hui obsolète. Le contexte sécuritaire actuel auquel l'Union et ses États membres sont confrontés, que ce soit l'agression armée de l'Ukraine par la Russie, la gestion des flux migratoires, les menaces hybrides ou la menace terroriste, oblige désormais l'Union à adopter une approche globale de ses compétences en mobilisant l'ensemble de ses instruments. Le contexte sécuritaire ne permet plus de délimiter ce qui relève de la PESC ou de l'ELSJ, mais implique leur mobilisation conjointe.

³⁷³ *Ibid.*, point 47.

³⁷⁴ *Ibid.*, point 54.

³⁷⁵ Action commune 2008/851/PESC du Conseil du 10 novembre 2008 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE n° L 301 du 12 novembre 2008, p. 33–37.

³⁷⁶ M. GATTI, « Conflict of Legal Bases and the Internal-External Security Nexus: AFSJ versus CFSP », *op. cit.*, p. 106. Traduit par nos soins.

³⁷⁷ E. NEFRAMI, « L'aspect externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice : quel respect des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne ? », *op. cit.*, p. 525.

³⁷⁸ Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 30 janvier 2014 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-658/11, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, préc., point 24.

L'utilisation par la Cour des critères de délimitation classiques ou communs peut *a priori* sembler être un facteur de cohérence par rapport aux autres conflits de base juridique, notamment dans le cadre de l'action extérieure³⁷⁹. Toutefois, leur utilisation s'insère difficilement dès lors qu'il s'agit de délimitation la PESC et l'ELSJ au regard de l'objectif de sécurité. À travers ces deux approches, distinguant la sécurité internationale et la sécurité à l'intérieur de l'Union, la Cour ne semble pas être en mesure de fournir des critères de délimitation adaptée entre la PESC et l'ELSJ³⁸⁰ et révèle toute la difficulté de l'exercice. La problématique de la délimitation entre ces deux domaines de compétences est davantage complexifiée par la réciprocité de l'article 40 TUE.

2. La réciprocité de l'article 40 TUE

Comme le démontre Isabelle BOSSE-PLATIERE, une autre démarche pour une solution similaire aurait pu être envisagée par la Cour³⁸¹. Dans les trois arrêts portés devant elle, la Cour aurait pu considérer que la réalisation de l'objectif de sécurité internationale pouvait relever aussi bien de la PESC que de l'ELSJ. Dans un arrêt de 2007, la Cour avait notamment considéré implicitement que la lutte contre le terrorisme et la criminalité internationale pouvait s'insérer dans les objectifs de la coopération au développement³⁸². Ce faisant, la Cour aurait été amenée à déterminer si leur contenu permettait de les rattacher de manière principale à l'un ou l'autre de ces domaines de compétences³⁸³. Dans ce cas, la Cour aurait pu reconnaître la dimension PESC comme principale, ce qui *in fine* aboutissait aux mêmes solutions que celles retenues. Cette solution aurait toutefois permis de reconnaître que les mesures restrictives visant à lutter contre le terrorisme pouvaient aussi être rattachées à l'ELSJ. A contrario, la Cour aurait pu reconnaître qu'il était impossible, sur la base de la finalité et du contenu de l'acte, de dégager un principal et un accessoire. Dans ce cas, la Cour aurait dû se poser la question de la double

³⁷⁹ Voir I. BOSSE-PLATIERE, « Le juge de l'Union, artisan de la cohérence du système de contrôle juridictionnel au sein de l'Union européenne, y compris en matière de PESC », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017, p. 555-563.

³⁸⁰ P. KOUTRAKOS, "The nexus between CFSP/CSDP and the Area of Freedom, Security and Justice", *op. cit.*, p. 311.

³⁸¹ I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif de sécurité entre PESC et ELSJ : quelques réflexions à partir de l'affaire C-130/10 (C.J.U.E., 19 juillet 2012, *Parlement européen c. Conseil*) », *op. cit.*, p. 70.

³⁸² CJCE, gr. Ch., 23 octobre 2007, *Parlement européen c/ Commission*, aff. C-403/05, *Rec.* p. I-09045.

³⁸³ Lorsqu'une mesure poursuivant à la fois plusieurs objectifs ou ayant plusieurs composantes qui sont liées de façon indissociable, sans que l'un soit accessoire par rapport à l'autre, la Cour a jugé qu'une telle mesure doit être fondée sur les différentes bases juridiques correspondantes. En revanche, le recours à une double base juridique est exclu lorsque les procédures visées par l'une et l'autre de ces bases sont incompatibles. Voir notamment : CJCE, 6 novembre 2008, *Parlement c/ Conseil*, aff. C-155/07, *préc.*, points 36 et 37.

base juridique et de la compatibilité ou non des procédures. Si la Cour établissait l'incompatibilité des procédures, comme dans l'arrêt de 2012 sur les mesures restrictives³⁸⁴, elle aurait été dans la même situation que l'arrêt de 2008 relatif aux armes légères et de petit calibre, dans laquelle elle se trouvait, au regard de la finalité et du contenu, dans l'impossibilité de déterminer la base juridique appropriée³⁸⁵. Dans cet arrêt, la Cour avait considéré que la décision attaquée comportait, au regard de sa finalité et de son contenu, « *deux composantes, sans que l'une de celles-ci puisse être considérée comme accessoire par rapport à l'autre, relevant, l'une, de la politique communautaire de coopération au développement et, l'autre, de la PESC* »³⁸⁶. Cependant, la Cour avait alors pu s'appuyer sur l'ex-article 47 TUE³⁸⁷, qui prévoyait la non-affectation des politiques dites communautaires par la PESC³⁸⁸. L'application de l'ex-article 47 TUE avait permis à la Cour de protéger « *l'acquis communautaire* »³⁸⁹ en considérant que la décision relevait de la politique de coopération au développement³⁹⁰. L'ex-article 47 UE intervenait, dès lors, « *pour résoudre automatiquement le conflit en faveur de la compétence de la Communauté* »³⁹¹ et constituait un vecteur de délimitation entre la PESC et la politique de coopération au développement.

Avec le Traité de Lisbonne, l'article 40 TUE a succédé à l'ex-article 47 UE. Cet article 40 TUE constitue désormais une clause de non-affectation non seulement de la mise en œuvre des politiques menées dans le cadre du TFUE par la PESC, mais aussi la non-affectation de la mise en œuvre de la PESC par les politiques visées dans le TFUE. La protection offerte par l'article 40 TUE est dès lors devenue réciproque. De la même manière, alors que l'ex-article 47 UE renvoyait à l'ensemble des traités, la rédaction de l'article 40 TUE réduit l'office du juge en concernant uniquement « *l'application des procédures et l'étendue des attributions des institutions* ». L'article 40 TUE ne constitue plus une disposition permettant de trancher les conflits de base juridique entre la PESC et les autres domaines de compétence de l'Union, incluant l'ELSJ. Le caractère réciproque de la non-affectation des compétences a parfois été

³⁸⁴ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc.

³⁸⁵ CJCE, 20 mai 2008, *Commission c/ Conseil*, aff. C-91/05, préc.

³⁸⁶ *Ibid.*, point 108.

³⁸⁷ Ex-article 47 TUE : « *aucune disposition du présent traité n'affecte les traités instituant les Communautés européennes ni les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés* ».

³⁸⁸ CJCE, 20 mai 2008, *Commission c/ Conseil*, aff. C-91/05, préc., points 76 et 77.

³⁸⁹ *Ibid.*, point 59.

³⁹⁰ *Ibid.*, point 109.

³⁹¹ E. NEFRAMI, « Le contentieux de la base juridique sous l'angle de l'article 47 du traité sur l'Union européenne », in *L'Union européenne : Union de droit, union des droits. Mélanges en l'honneur de Philippe Manin*, Paris, Pedone, 2010, p. 891-906, spéc., p. 903.

considéré comme vidant la disposition de son effet utile³⁹². Alors que l'article est régulièrement invoqué par les parties aux litiges³⁹³ ou utilisé par les avocats généraux³⁹⁴, la Cour n'a rappelé que très tardivement sa compétence pour contrôler son respect dans l'arrêt relatif à l'accord conclu avec la Tanzanie³⁹⁵. Cette tardiveté vient illustrer le « *caractère désormais inopérant* »³⁹⁶ de l'article 40 TUE pour délimiter le champ d'application de la PESC par rapport aux autres domaines de compétences de l'Union.

La réciprocité de l'article 40 TUE entraîne deux conséquences. D'une part, elle revient pour la Cour à privilégier l'utilisation des critères objectifs relatifs au choix de la base juridique, ce qui, dans le cas de la délimitation entre la PESC et l'ELSJ, s'avère inapproprié au regard de l'objectif de sécurité. D'autre part, la réciprocité de la non-affectation entre la PESC et les autres domaines de compétence contribue au brouillage de ces deux domaines pour la poursuite de l'objectif de sécurité. Le Tribunal de l'Union a notamment considéré que, conformément à l'article 40 TUE, l'adoption par le Conseil au titre de la PESC d'une décision en matière de lutte contre les campagnes de désinformation, reconnue comme remplissant un objectif de « *sécurité publique de l'Union* », ne peut pas être remise en cause par la possibilité pour l'Union d'intervenir sur la base d'autres domaines de compétences régies par le TFUE³⁹⁷. Cette formulation signifie que plusieurs titres de compétences peuvent être mobilisés dans la poursuite de l'objectif de sécurité. L'article 40 TUE favorise alors la mise en place d'une approche globale de la sécurité.

L'article 40 TUE n'est pas la seule disposition des traités à favoriser cette approche globale. Selon Mauro GATTI, « *la combinaison des articles 21 et 40 TUE et de l'article 7 TFUE suggère que l'Union assure la synergie entre ses différentes politiques pour atteindre*

³⁹² I. BOSSE-PLATIERE, « Procédure de conclusion des accords internationaux dans le domaine de la PESC : quand la Cour se fait équilibriste », *Chronique L'action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2014, p. 740 ; I. BOSSE-PLATIERE, « Les exceptions à l'incompétence de la Cour de justice en matière de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) », *op. cit.*

³⁹³ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 41. CJUE, gr. Ch., 24 juin 2014, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-658/11, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, préc., point 42.

³⁹⁴ Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 31 janvier 2012 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 67 : le recours à une autre base juridique que l'article 215 TFUE « *irait à l'encontre de l'article 40, second alinéa, TUE* ».

³⁹⁵ CJUE, 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-263/14, préc., point 42.

³⁹⁶ I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif de sécurité entre PESC et ELSJ : quelques réflexions à partir de l'affaire C-130/10 (C.J.U.E., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*) », *op. cit.*, p. 71.

³⁹⁷ Trib. UE, 27 juillet 2022, *RT France contre Conseil*, aff. T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, points 59 et 60.

ces objectifs »³⁹⁸. L'article 21 TUE, en établissant un « socle d'objectifs et de principes communs »³⁹⁹ à l'action extérieure et en imposant une exigence de cohérence⁴⁰⁰, dépasse l'approche sectorielle des objectifs et des compétences et contribue à la recherche de cette approche globale. Les différentes politiques de l'Union doivent dès lors contribuer ensemble à la poursuite de l'objectif de sécurité. Cette approche de la sécurité impose nécessairement la recherche d'une mise en cohérence matérielle et institutionnelle.

B. La recherche d'une articulation matérielle et institutionnelle cohérente entre la PESC et de l'ELSJ

L'exigence de cohérence fait l'objet de plusieurs dispositions au sein du droit primaire⁴⁰¹. Elle est susceptible de revêtir différentes facettes selon qu'on l'aborde sous l'angle matériel ou institutionnel, sous l'angle horizontal ou vertical⁴⁰². L'objet de la thèse étant délimité à la cohérence horizontale entre la PESC et l'ELSJ, la dimension verticale de la cohérence ne sera pas au cœur des développements.

Tout d'abord, l'article 7 TFUE établit que « *L'Union veille à la cohérence entre ses différentes politiques et actions, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs et en se conformant au principe d'attribution des compétences* ». L'emploi du pluriel et sa place au sein des dispositions dans le TFUE démontrent que l'exigence de cohérence s'applique non seulement entre les politiques externes de l'Union, entre les politiques internes, mais aussi entre les politiques externes et les politiques internes dans leur dimension externe. L'articulation entre la PESC et l'ELSJ s'inscrit nécessairement dans la recherche d'une cohérence entre la PESC et la dimension externe de l'ELSJ, mais aussi dans sa dimension interne. Cette exigence est ensuite explicitement établie dans le cadre de l'action extérieure à l'article 21 §3 TUE. Cette disposition, confirmant l'application de cette exigence à la PESC⁴⁰³, fixe une exigence de cohérence à la fois matérielle et institutionnelle. Matériellement, l'Union doit « *veiller à la*

³⁹⁸ M. GATTI, « Conflict of Legal Bases and the Internal-External Security Nexus: AFSJ versus CFSP », *op. cit.*, p. 108. Traduit par nos soins.

³⁹⁹ I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif d'affirmation de l'Union sur la scène internationale », *op. cit.*, p. 270-271.

⁴⁰⁰ Article 21 §3 TUE.

⁴⁰¹ Notamment les articles 13 et 21 §3 TUE et l'article 7 TFUE.

⁴⁰² C. HILLION, « Cohérence et action extérieure de l'Union européenne » in E. NEFRAMI, (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 229-261 ; I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du traité UE – Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruylant, Coll. droit de l'Union européenne, thèses, Bruxelles, 2009, 860 p.

⁴⁰³ C. ECKES, « The CFSP and Other EU Policies: A Difference in Nature? », *op. cit.*, spéc. pp. 540-542.

cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques »⁴⁰⁴. Institutionnellement, « Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet »⁴⁰⁵.

Du point de vue de la cohérence matérielle, cette exigence concerne l'ensemble des compétences de l'Union, qu'il s'agisse des compétences externes par nature, telle que la PESC, les politiques internes ou du volet externe des politiques internes, telle que l'ELSJ et implique nécessairement une articulation entre celles-ci⁴⁰⁶. Matériellement, l'exigence de cohérence implique un équilibre entre le respect du principe d'attribution des compétences, conformément aux articles 5 §2 et 40 TUE et le « *dépassement d'une approche sectorielle des compétences* »⁴⁰⁷ pour la poursuite de l'objectif général de sécurité. La cohérence dès lors est susceptible de revêtir une double dimension. D'une part, elle se définit comme « *une règle de non-contradiction des actions* »⁴⁰⁸ et, d'autre part, revêt un sens plus large et plus dynamique, qui peut être appréhendé comme « *un élément de bon fonctionnement du système* »⁴⁰⁹.

Du point de vue de la cohérence institutionnelle, cette exigence est rappelée à l'article 13 TUE, selon lequel, « *L'Union dispose d'un cadre institutionnel visant à (...) à assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions* ». Cette cohérence institutionnelle repose essentiellement sur le Conseil⁴¹⁰ et la Commission⁴¹¹ ainsi que sur le haut représentant⁴¹². Cette exigence se révèle particulièrement délicate compte tenu des spécificités institutionnelles de la PESC. La mise en cohérence entre l'ELSJ et la PESC est dès lors cruciale, tant cette dernière demeure soumise à des règles et procédures spécifiques.

⁴⁰⁴ Article 21 §3 TUE.

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ I. BOSSE-PLATIERE, « La cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne », *Revue du droit public*, n°6, 2016, p. 1739.

⁴⁰⁷ *Ibid.*

⁴⁰⁸ *Ibid.*

⁴⁰⁹ *Ibid.*

⁴¹⁰ Article 16 §6 TUE : « *Le Conseil des affaires générales assure la cohérence des travaux des différentes formations du Conseil. Il prépare les réunions du Conseil européen et en assure le suivi en liaison avec le président du Conseil européen et la Commission. Le Conseil des affaires étrangères élabore l'action extérieure de l'Union selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil européen et assure la cohérence de l'action de l'Union* ».

⁴¹¹ Article 17 §6 TUE : « *Le président de la Commission : (...) décide de l'organisation interne de la Commission afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action* ».

⁴¹² Article 18 §4 TUE : « *Le haut représentant est l'un des vice-présidents de la Commission. Il veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il est chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union* ».

L'articulation entre la PESC et l'ELSJ doit ainsi permettre d'assurer l'efficacité et la cohérence des actions de l'Union dans la réalisation de l'objectif de sécurité. La poursuite de cet objectif impose de combiner ces deux domaines de compétences, juridiquement très distincts et de les articuler conformément à l'exigence de cohérence.

Ainsi, **l'objet de la thèse consiste à analyser la manière dont la poursuite de l'objectif de sécurité contribue au dépassement de la séparation constitutionnelle entre la PESC et l'ELSJ et, *in fine*, structure leur articulation.** La poursuite de cet objectif requiert la mobilisation conjointe de ces deux domaines et interroge sur les conditions juridiques de leur articulation. La thèse offre ainsi une étude concrète de la manière dont l'Union dépasse l'approche sectorielle de ses compétences, la PESC et l'ELSJ, dans la poursuite d'un même objectif, la sécurité sous ses différents aspects.

Ainsi, d'un point de vue méthodologique, l'étude ne distingue pas les menaces qui relèvent de l'objectif de sécurité intérieure de l'Union ou de sécurité internationale. Les menaces envisagées, tels que la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, les menaces hybrides, les cyberattaques ou encore la gestion des flux migratoires, revêtent une dimension à la fois interne et externe et impactent aussi bien la sécurité à l'intérieur de l'Union que sa sécurité à l'extérieur et la sécurité internationale. La lutte contre ces menaces relève aussi bien de la PESC que de l'ELSJ et brouillent la délimitation entre ces deux domaines. La méthodologie retenue sera donc empirique consistant en une analyse détaillée et au cas par cas des instruments et des acteurs mobilisés ou pouvant être mobilisés dans le cadre de la PESC et de l'ELSJ. Cette analyse visera ainsi à déterminer les conditions juridiques de leur articulation à la fois sur le plan matériel et institutionnel et à démontrer que celle-ci s'inscrit désormais dans une approche globale et intégrée.

Sur le plan matériel, la poursuite de l'objectif de sécurité requiert la mobilisation conjointe des instruments de la PESC et de l'ELSJ au service d'une approche holistique et globale. Leur articulation implique une analyse approfondie des dispositions des traités et des instruments dont dispose l'Union dans les domaines de la PESC et de l'ELSJ et nécessite une interprétation souple et pragmatique du principe d'attribution des compétences. Le foisonnement des instruments mobilisés conduit à une multitude d'interactions, dont l'analyse juridique nécessite une approche concrète et pragmatique.

Sur le plan institutionnel, la poursuite de l'objectif de sécurité requiert la mobilisation conjointe des acteurs de la PESC et de l'ELSJ au service d'une approche intégrée. Confrontée aux spécificités inhérentes et propres à la PESC et à l'ELSJ, elle implique une mise en synergie des différents acteurs compétents dans ces domaines. Toutefois, cette mise en synergie se révèle plus aisée au niveau des acteurs opérationnels qu'au niveau des acteurs institutionnels, signifiant là encore que la réalisation de l'objectif de sécurité nécessite de la souplesse et du pragmatisme. Il en découle une contribution inégale de l'objectif de sécurité à la mise en synergie des acteurs de la PESC et de l'ELSJ.

PARTIE 1 : L'OBJECTIF DE SECURITE : VECTEUR D'INTERACTIONS MULTIPLES ENTRE LES INSTRUMENTS DE LA PESC ET DE L'ELSJ

PARTIE 2 : L'OBJECTIF DE SECURITE : VECTEUR DE SYNERGIES INEGALES ENTRE LES ACTEURS DE LA PESC ET DE L'ELSJ

PARTIE 1 – L’OBJECTIF DE SÉCURITÉ : VECTEUR D’INTERACTIONS MULTIPLES ENTRE LES INSTRUMENTS DE LA PESC ET DE L’ELSJ

Les menaces sécuritaires auxquelles l’Union est confrontée nécessitent une approche globale de la sécurité caractérisée par la mobilisation conjointe des différents instruments de la PESC et de l’ELSJ pour la poursuite d’objectifs de sécurité communs. Mobilisés conjointement, ces instruments interagissent de façon multiple. Une interaction se définit comme une « *réaction réciproque de deux phénomènes l’un sur l’autre* »⁴¹³. La poursuite de l’objectif de sécurité impose en effet des interférences réciproques entre ces deux domaines de compétences, les instruments relevant de la PESC empiétant sur les objectifs de l’ELSJ, et inversement⁴¹⁴. Ces interactions impactent et définissent les conditions juridiques de l’articulation entre les deux domaines.

Pour poursuivre l’objectif de sécurité, l’Union dispose d’une pluralité d’instruments normatifs et opérationnels spécifiques. Dans le domaine de la PESC, l’Union peut adopter des mesures restrictives et des instruments diplomatiques et conventionnels⁴¹⁵. Elle peut également mobiliser des instruments opérationnels, civils et militaires, dans le cadre de la PSDC à travers des opérations de gestion de crise. Dans le domaine de l’ELSJ, l’Union peut adopter une pluralité d’instruments en matière de coopération judiciaire en matière pénale, telle que des directives établissant « *des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière* »⁴¹⁶, ou, dans le cadre de la coopération policière, des mesures portant sur la « *collecte, le stockage, le traitement, l’analyse et l’échange d’informations* »⁴¹⁷. Elle peut également mobiliser des instruments opérationnels visant à renforcer la coopération entre les autorités des États membres dans différents domaines à travers ses agences telles que Frontex, Europol et Eurojust. Dans le cadre de la dimension externe de l’ELSJ, l’Union peut aussi

⁴¹³ Le Larousse, en ligne, disponible sur : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/interaction/43595> (consulté en octobre 2024).

⁴¹⁴ E. NEFRAMI, « L’aspect externe de l’Espace de liberté, de sécurité et de justice : quel respect des principes et des objectifs de l’action extérieure de l’Union européenne ? », *op. cit.*, p. 521.

⁴¹⁵ Voir notamment J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – Moyens d’action – Financement », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 2611, 2021.

⁴¹⁶ Article 83 TFUE.

⁴¹⁷ Article 87 §2 TFUE.

conclure des accords internationaux avec des États ou pays tiers ou des organisations internationales.

L'appréhension de l'articulation entre la PESC et l'ELSJ nécessite d'opérer une distinction entre deux catégories d'instruments : les instruments normatifs et les instruments opérationnels. Cette distinction est certes quelque peu « *artificielle* »⁴¹⁸. Un lien étroit existe entre les deux catégories dès lors que les actions ou la coopération opérationnelles sont organisée par des textes normatifs ou législatifs. Cependant, les instruments « opérationnels » constituent une catégorie à part qui doit être distinguée de ce que relève du domaine législatif⁴¹⁹, stratégique⁴²⁰ ou administratif⁴²¹. Dans les traités, le terme « opérationnel » est le plus souvent rattaché à des capacités ou à des actions⁴²² et vise principalement les opérations de gestion de crise menées en dehors de l'Union. Le terme « opérationnel » apparaît également pour l'identification du champ de compétences du COSI⁴²³ et parmi les tâches de l'agence Europol⁴²⁴. S'il n'est pas défini juridiquement par le droit primaire ou dans le droit dérivé, ce volet opérationnel apparaît selon la doctrine « *comme le pendant nécessaire de l'établissement de normes communes afin de faciliter leur mise en œuvre* »⁴²⁵ et « *parfois comme un palliatif ou un préalable face à certaines réticences persistantes des États membres à l'établissement d'un socle commun de règles matérielles ou procédurales* »⁴²⁶. Dès lors, dans le cadre de cette thèse, les opérations de gestion de crise relevant de la PSDC et les actions déployées dans le cadre des agences de l'ELSJ seront considérées comme des instruments opérationnels. En parallèle, les mesures restrictives adoptées dans le cadre de la PESC, les mesures administratives pouvant être adoptées dans le cadre de l'ELSJ ainsi que les instruments adoptés

⁴¹⁸ A. WEYEMBERGH, « La création et le développement de la coopération opérationnelle en droit pénal de l'UE », in C. BILLET, A. TURMO, (dir.), *Coopération opérationnelle en droit pénal de l'Union européenne*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 15-27, spéc., p. 18.

⁴¹⁹ Article 68 TFUE dispose « le Conseil européen définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice ».

⁴²⁰ *Ibid.*

⁴²¹ Article 41 §1 et §2 TUE : « 1. Les dépenses administratives entraînées pour les institutions par la mise en œuvre du présent chapitre sont à la charge du budget de l'Union. / 2. Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre du présent chapitre sont également à la charge du budget de l'Union, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité ».

⁴²² Article 28 §1 TUE ; L'article 42 §1 TUE.

⁴²³ Article 71 TFUE : Le COSI « est institué au sein du Conseil afin d'assurer à l'intérieur de l'Union la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure ».

⁴²⁴ Article 88 §2 b) TFUE : Parmi les tâches de l'agence Europol figurent « la coordination, l'organisation et la réalisation d'enquêtes et d'actions opérationnelles, menées conjointement avec les autorités compétentes des États membres ou dans le cadre d'équipes conjointes d'enquêtes, le cas échéant en liaison avec Eurojust ».

⁴²⁵ C. BILLET, A. TURMO, « Avant-propos » in C. BILLET, A. TURMO, (dir.), *Coopération opérationnelle en droit pénal de l'Union européenne*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 11-13, spéc. p. 11.

⁴²⁶ *Ibid.*

dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale et du volet immigration de l'ELSJ seront considérés comme des instruments normatifs. Les accords externes conclus dans le cadre de ces deux domaines de compétences relèvent également de cette catégorie.

Ces différents instruments, normatifs et opérationnels, de la PESC et de l'ELSJ, répondant à des cadres juridiques spécifiques, ne sont pas de la même nature et ne disposent pas de la même portée. Cette dernière peut être évolutive au fur et à mesure des adaptations des instruments. La poursuite de l'objectif de sécurité nécessite alors une articulation au cas par cas des instruments de la PESC et de l'ELSJ non seulement au regard de leur nature et de leur portée mais aussi au regard de leurs évolutions et de leurs interactions. En effet, l'étude des instruments normatifs de la PESC et de l'ELSJ offre une diversité d'interactions (Titre 1), qui contribue au caractère protéiforme de l'articulation entre les deux domaines dans la poursuite de l'objectif de sécurité. En outre, l'étude des instruments opérationnels révèle des interactions nouvelles qui redéfinissent leurs conditions juridiques de leur articulation. L'utilisation rationnelle des opérations de gestion de crise de la PSDC face à certains contextes sécuritaires et les diverses révisions des mandats des agences de l'ELSJ renforçant leurs compétences et leurs moyens opérationnels, offrent des interactions dynamiques entre les instruments opérationnels de l'Union (Titre 2) et démontrent le caractère mouvant et flexible de l'articulation entre la PESC et l'ELSJ.

Titre 1 – La diversité des interactions entre les instruments normatifs de la PESC et de l’ELSJ

La poursuite de l’objectif de sécurité nécessite la mobilisation de l’ensemble des instruments de la PESC et de l’ELSJ. L’étude de ceux-ci démontre une autre manière d’appréhender l’articulation entre ces deux domaines de compétences. Poursuivant des objectifs sécuritaires majoritairement similaires, la mobilisation conjointe de ces instruments contribue au brouillage de la distinction établie par les Traités et interprétée par la Cour de justice, entre la sécurité intérieure de l’Union, d’une part, et la sécurité extérieure et la sécurité internationale, d’autre part. C’est la raison pour laquelle cette thèse défend l’idée que l’articulation entre la PESC et l’ELSJ ne saurait s’opérer par la distinction de leurs objectifs sécuritaires, mais devrait s’opérer par la mise en interaction des instruments, au regard de leur nature, de leur portée et de leur objet, face aux menaces auxquels l’Union est confrontée. Toutefois, cette mise en interaction est confrontée à la diversité des instruments normatifs de ces deux domaines.

Les instruments unilatéraux, tels que les mesures restrictives et les mesures administratives, d’une part, et les instruments conventionnels conclus par l’Union avec des États tiers ou des organisations internationales, d’autre part, constituent les premiers cas d’interférences entre la PESC et l’ELSJ. Ces deux cas d’interférences ont fait l’objet d’une saisine de la Cour de justice qui a été amenée se prononcer sur l’articulation entre la PESC et l’ELSJ dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et dans le cadre de la piraterie maritime⁴²⁷. Au-delà des arrêts de la Cour, l’étude de ces instruments normatifs et leur utilisation par l’Union ont révélé la diversité des interactions entre la PESC et l’ELSJ.

En effet, profitant de l’élasticité de la notion de mesures restrictives, l’Union s’est dotée de plusieurs régimes thématiques et géographiques pour répondre à diverses menaces et réaliser les objectifs de l’ELSJ. L’extension croissante des mesures restrictives dans le champ de l’ELSJ offre ainsi un foisonnement d’interactions avec les mesures administratives et les mesures adoptées dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale (Chapitre 1). En revanche, les instruments conventionnels de la PESC et l’ELSJ offrent des interactions plus limitées en

⁴²⁷ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472 ; CJUE, gr. Ch., 24 juin 2014, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l’accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, aff. C-658/11, ECLI:EU:C:2014:2025 ; CJUE, gr. Ch., 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l’accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435.

raison des exigences institutionnelles et procédurales. Leur articulation s'opère donc plus facilement par une typologie rigide des accords conclus dans ces deux domaines (Chapitre 2).

Chapitre 1 – L’extension croissante de la portée des mesures restrictives dans le champ de l’ELSJ

Les mesures restrictives de l’Union européenne prévues à l’article 215 TFUE constituent l’un des instruments les plus mobilisés par l’Union dans le cadre de la PESC. Elles « *constituent un instrument essentiel de politique étrangère dans le cadre de l’action extérieure de l’Union* »⁴²⁸. Ces mesures restrictives, non définies par les traités, mais pouvant être adoptées à l’encontre d’un État tiers ou de personnes physiques ou morales, constituent le premier cas d’interférence entre la PESC et l’ELSJ portée devant la Cour de justice. Avant l’entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l’Union et la Communauté étaient privées de fondement juridique expressément dévolu aux mesures restrictives touchant les personnes physiques et morales. L’adoption des mesures restrictives à l’encontre des personnes physiques ou morales reposait sur un double fondement avec l’adoption d’une position commune dans le cadre de la PESC puis d’un règlement communautaire sur la base des ex-articles 301 CE, 308 CE et 60 CE afin d’ordonner le gel des fonds et autres avoirs financiers. Malgré le caractère transpillier de ces mesures, le Tribunal puis la Cour de justice, dans leurs arrêts Kadi⁴²⁹, avaient admis le bien-fondé de ces fondements dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. L’entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a mis fin aux cumuls de bases juridiques en établissant deux régimes de mesures distincts pour lutter contre le terrorisme : un régime de mesures restrictives fondé sur une base juridique relevant de la PESC, l’article 215 TFUE, et un régime de mesures administratives fondé sur une base juridique relevant de l’ELSJ, l’article 75 TFUE⁴³⁰. L’« *ironie juridique* »⁴³¹ veut donc qu’après avoir fait face à un manque de base juridique pour

⁴²⁸ Considérant 2 du préambule de la décision (PESC) 2022/1506 du Conseil du 9 septembre 2022 relative à une action de l’Union européenne en faveur du développement des outils de technologies de l’information pour améliorer la diffusion d’informations sur les mesures restrictives de l’Union, JOUE n° L 235 du 12 septembre 2022, p. 30–31.

⁴²⁹ Trib. UE, 21 septembre 2005, *Kadi c/ Conseil et Commission*, aff. T-315/01, *Rec.* p. II-3659, points 87 à 135 ; Trib., 21 septembre 2005, *Yusuf e.a c/ Conseil et Commission*, aff. T-306/01, *Rec.* p. II-3544, points 125 à 171 ; CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi c/ Conseil et Commission e.a.*, aff. jointes C-402/05 P et C-405/05 P, *Rec.* p. I-06351, points 194 à 227.

⁴³⁰ Cette disposition trouve son origine dans le projet de traité établissant une Constitution pour l’Europe, dans les dispositions relatives aux capitaux et paiements et plus précisément à l’article III-46. Il fut ensuite modifié à la suite d’un amendement déposé par le Royaume-Uni lors de la Convention européenne, afin de fournir un cadre juridique pour le gel des avoirs et des ressources financières dans le cadre de la lutte contre le terrorisme à l’intérieur de l’Union. Une disposition relative à des mesures administratives concernant les mouvements de capitaux et les paiements en ce qui concerne la prévention du terrorisme et des activités connexes, fût introduite dans le Traité établissant une Constitution pour l’Europe à l’article III-160 puis maintenue dans le Traité de Lisbonne, à l’article 75 TFUE, dans les dispositions relatives à l’ELSJ.

⁴³¹ M.-E. MORIN, *Le système pénal de l’Union européenne*, Thèse soutenue à l’Université Aix-Marseille, 28 novembre 2017, p. 86.

justifier la légalité des mesures restrictives adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme sous les traités antérieurs, l'Union se retrouve désormais confrontée à un « excès »⁴³² de bases juridiques. Et bien que « *la pénurie cède la place à l'abondance* »⁴³³, la clarification « *en trompe-l'œil* »⁴³⁴ opérée par le Traité de Lisbonne a laissé place à une problématique de délimitation entre les deux domaines de compétences. Ces interférences initiales ont été résolues en grande partie par la Cour par le rattachement des mesures restrictives visant à lutter contre le terrorisme à la PESC au détriment des mesures administratives de l'ELSJ (Section 1). Cependant, l'intensification et la diversification des menaces, ainsi que la recherche d'efficacité de l'action, ont conduit l'Union à se doter de plus en plus de nouveaux régimes de mesures restrictives dits thématiques et géographiques. L'adoption de ces nouveaux régimes a considérablement renouvelé la question de la répartition entre la PESC et l'ELSJ⁴³⁵. Leurs portées s'étendent désormais dans le champ de la coopération judiciaire et policière en matière pénale (Section 2).

Section 1 – Le rattachement de la lutte contre le terrorisme aux mesures restrictives au détriment des mesures administratives

Les rédacteurs du Traité de Lisbonne ont instauré deux régimes de mesures restrictives : un régime de mesures restrictives pouvant être adoptées dans le cadre de la PESC et un régime de mesures administratives pouvant être adopté dans le cadre de l'ELSJ. Bien qu'ayant des champs d'application largement distincts, ces deux régimes de mesures tels qu'ils sont établis par le Traité de Lisbonne se rejoignent matériellement en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme (I). Cependant, l'interprétation de cette dualité de régimes par les institutions de l'Union et plus particulièrement par la Cour de justice a entraîné l'adoption de mesures restrictives exclusivement dans le cadre de la PESC au détriment des mesures administratives de l'ELSJ (II).

⁴³² *Ibid.*

⁴³³ C. RAPOPORT, « La Cour de Justice de l'Union européenne et les mesures restrictives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : quelles évolutions après le traité de Lisbonne ? » in C. FLAESCH-MOUGIN et L. SERENA-ROSSI, *La dimension extérieure de l'ELSJ dans l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, p. 136.

⁴³⁴ *Ibid.*, p. 135.

⁴³⁵ L.-M. CHAUVEL et A. HAMONIC, « La diversification des régimes thématiques de mesures restrictives » Chronique L'action extérieure de l'Union européenne, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 746.

I. Une dualité de régimes de mesures restrictives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

Les deux régimes de mesures instaurés par le Traité de Lisbonne se distinguent *a priori* largement. L'un contribue à la réalisation des objectifs de la PESC tandis que l'autre contribue à la réalisation des objectifs de l'ELSJ. Toutefois, bien que leur champ d'application soit largement distinct (A), ils se rejoignent matériellement autour de l'objectif de la lutte contre le terrorisme. Ce chevauchement matériel, combiné à une incompatibilité procédurale (B) a entraîné un conflit de base juridique porté devant la Cour de justice.

A. Des champs d'application largement distincts

Le champ d'application des articles 215 TFUE et 75 TFUE est distinct à plusieurs égards. Tout d'abord, l'article 75 TFUE ne prévoit que des « mesures administratives » visant les personnes physiques ou morales, à des groupes ou à des entités non étatiques. L'article 215 §1 TFUE prévoit quant à lui l'adoption de mesures « nécessaires » consistant à l'interruption ou à la réduction des relations économiques et financières avec des États tiers. Ciblanc spécifiquement les États tiers, les mesures instituées à l'article 215 §1 TFUE n'appartiennent pas au même champ d'application *ratione personae* que les mesures administratives visées à l'article 75 TFUE. En revanche, l'article 215 §2 TFUE prévoit également l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou entités non étatiques. Il partage, par conséquent, un même champ d'application *ratione personae* que l'article 75 TFUE. Bien que ces deux articles se fassent écho sur ce point, ils sont loin d'être identiques puisque leurs champs d'application *ratione materiae* se distinguent en grande partie. La portée de l'article 215 TFUE est en effet bien plus large et plus vague que celle de l'article 75 TFUE.

Le champ d'application *ratione materiae* des mesures restrictives visées à l'article 215 §2 TFUE n'est pas défini par les traités. La délimitation de ce champ d'application est davantage complexifiée dans la mesure où la notion de « mesures restrictives » n'a pas d'équivalent en droit international, qui préfère la notion de « sanction »⁴³⁶, et ne fait l'objet d'aucune définition dans le droit primaire et dans le droit dérivé. Cette notion, qualifiée par la

⁴³⁶ Voir I. BOSSE-PLATIERE, « Les exceptions à l'incompétence de la Cour de justice en matière de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) », In E. CARPANO, G. MARTI, *L'exception en droit de l'Union européenne*, Coll. *Droits européens*, PUR, 2019, p. 95-114.

doctrine de « *notion autonome du droit de l'Union européenne* »⁴³⁷, a pourtant fait l'objet de plusieurs interprétations devant la Cour de justice. Dans l'avis 2/13, la Commission européenne avait défendu l'idée selon laquelle toute mesure restrictive des libertés individuelles devait être considérée comme une mesure restrictive au sens de l'article 215 TFUE⁴³⁸. Dans l'affaire *H*, la requérante avait soutenu devant la Cour qu'un acte de gestion d'un personnel dans le cadre d'une mission PSDC s'apparentait à une mesure restrictive en ce qu'elle aurait pour effet de produire des effets juridiques et d'affecter sa situation⁴³⁹. Une interprétation similaire avait également été soulevée par un requérant s'agissant des décisions du directeur du Centre satellitaire de l'UE relatives à des mesures de sanctions disciplinaires⁴⁴⁰. L'avocat général et le Conseil se sont opposés à ces interprétations extensives de la notion de mesures restrictives. Dans l'affaire *H*, l'avocat général Nils WAHL avait conclu que ce concept, incluant les sanctions économiques, financières et diplomatiques, « *ne peut [...] pas être étendu davantage pour couvrir les actes de l'Union qui n'ont pas les caractéristiques d'une « sanction»* »⁴⁴¹. Le Conseil avait quant à lui estimé que cette notion devait être réservée aux actes adoptés dans le cadre de la politique de sanctions internationales de l'Union⁴⁴² et viser uniquement les « *décisions ayant pour objet la limitation de leur admission sur le territoire des États membres ainsi que le gel de leurs fonds et de leurs ressources économiques* »⁴⁴³. Malgré ces diverses interprétations, la Cour n'a jamais saisi l'opportunité de définir ou de préciser l'étendue de cette notion et s'est contentée d'affirmer qu'une mesure restrictive devait être considérée comme des mesures ciblant « *des personnes physiques ou morales identifiées* »⁴⁴⁴. La doctrine a, pour sa part, défini la dénomination de « mesures restrictives » comme « *une expression issue de la pratique, qui évoque les diverses restrictions que l'Union européenne impose aux tiers dans le cadre de leurs relations* »⁴⁴⁵. Alors que l'article 75 TFUE ne permet spécifiquement que

⁴³⁷ *Ibid.*

⁴³⁸ CJUE, Ass. plé., 18 décembre 2014, Avis 2/13 relatif à l'adhésion de l'Union à la CEDH, ECLI:EU:C:2014:2454, point 251.

⁴³⁹ Trib. UE (ord.), 22 juillet 2010, *H. c/ Conseil de l'UE, Commission européenne et MPUE Bosnie-Herzégovine*, aff. T-271/10 R, Rec. p. II-00154, point 25 ; CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2016, *H. c/ Conseil de l'Union européenne, Commission européenne et Mission de police de l'UE (MPUE) en Bosnie-Herzégovine*, aff. C-455/14 P, ECLI:EU:C:2016:569, points 28 et 32.

⁴⁴⁰ Trib. UE, 25 octobre 2018, *KF c/ Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE)*, aff. T-286/15, ECLI:EU:T:2018:718, point 60.

⁴⁴¹ Conclusions de l'avocat général N. WAHL du 7 avril 2016 sur l'affaire *H. c/ Conseil de l'Union européenne, Commission européenne et Mission de police de l'UE (MPUE) en Bosnie-Herzégovine*, C-455/14 P, ECLI:EU:C:2016:212, point 78.

⁴⁴² Trib. UE, 25 octobre 2018, *KF c/ Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE)*, aff. T-286/15, préc., point 36.

⁴⁴³ CJUE, Ass. plé., 18 décembre 2014, Avis 2/13, préc., point 133.

⁴⁴⁴ CJUE, gr. Ch., 28 mars 2017, *PJSC Rosneft Oil Company c/ Her Majesty's Treasury e.a.*, aff. C-72/15, ECLI:EU:C:2017:23, point 97.

⁴⁴⁵ C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, 2014, p. 3.

l'adoption de mesures administratives ordonnant le gel des fonds, des avoirs financiers ou des bénéfices économiques à l'encontre de personnes physiques ou morales non étatiques, l'article 215 §2 TFUE permet non seulement le gel des avoirs financiers, mais aussi d'autres types de restrictions telles que des interdictions d'entrée ou de transit sur le territoire des États membres de l'Union ou des interdictions de vendre certaines marchandises aux personnes concernées à partir de l'Union.

Enfin, les deux dispositions poursuivent des finalités qui ne sont pas parfaitement identiques. L'article 215 §2 peut être mobilisé pour tout aspect de la PESC⁴⁴⁶, dont les objectifs ne sont pas expressément définis et couvrent l'ensemble des objectifs de l'action extérieure⁴⁴⁷. Le champ d'application de l'article 75 TFUE est quant à lui strictement limité à la poursuite des objectifs de l'ELSJ et vise expressément et de manière exhaustive « *la prévention du terrorisme et des activités connexes, ainsi que la lutte contre ces phénomènes* »⁴⁴⁸. Bien que les traités ne précisent pas l'étendue de ces activités connexes au terrorisme, certains textes juridiques ou stratégiques établissent, dans certains cas, le lien entre le terrorisme et plusieurs infractions tels que le fait de se procurer les moyens de perpétrer un acte terroriste ou de faciliter son exécution⁴⁴⁹, des activités liées au financement du terrorisme, au blanchiment des capitaux⁴⁵⁰, aux cyberattaques, aux attaques hybrides ou encore aux trafics d'armes à feu⁴⁵¹. Cependant, l'adoption de mesures administratives visant à lutter contre ces menaces reste *a priori* conditionnée à leur lien avec une activité terroriste.

En résumé, d'un point de vue matériel, l'article 75 TFUE vise expressément, la lutte contre le terrorisme et les activités connexes d'une part, et les mouvements de capitaux et les paiements, d'autre part, tandis que l'article 215 TFUE est silencieux quant à son champ d'application *ratione materiae* incluant de fait la lutte contre le terrorisme. De plus, la portée de l'article 215 TFUE est amplifiée par le fait qu'il nécessite l'adoption préalable d'une position

⁴⁴⁶ Article 215 §2 TFUE : « *Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit, le Conseil peut adopter...* »

⁴⁴⁷ Articles 21 et 23 TUE.

⁴⁴⁸ Article 75 TFUE.

⁴⁴⁹ Article 3 du règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, JOUE n° L 135 du 24 mai 2016, p. 53–114.

⁴⁵⁰ Directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal, JOUE n° L 284 du 12 novembre 2018, p. 22–30.

⁴⁵¹ Voir la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Premier rapport sur l'état d'avancement de la stratégie de l'UE sur l'union de la sécurité, 9 décembre 2020, COM (2020) 797 final.

commune sur le fondement de l'article 29 TUE. Ces positions communes adoptées sur ce fondement font l'objet d'une interprétation extensive par les juridictions de l'Union en ce qu'elles peuvent constituer « *non seulement des actes à caractère programmatique ou de simples déclarations d'intention, mais aussi des décisions prévoyant des mesures de nature à modifier directement la situation juridique de particuliers* »⁴⁵². L'adoption préalable d'une décision sur le fondement de l'article 29 TUE pour l'adoption de mesures restrictives sur le fondement de l'article 215 TFUE constitue une des raisons de l'incompatibilité procédurale de ces deux régimes de mesures.

B. Une incompatibilité procédurale

Outre le chevauchement matériel entre les deux types de mesures susceptibles d'être adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, l'adoption de ces mesures obéit à des règles procédurales différentes. Ces deux types de mesures entraînent des enjeux institutionnels et procéduraux importants. Une mesure restrictive, fondée sur l'article 215 TFUE, est adoptée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, par le Conseil à la majorité qualifiée à la suite d'une décision PESC adoptée préalablement par le Conseil à l'unanimité. Une mesure administrative, fondée sur l'article 75 TFUE, est adoptée, sur proposition de la Commission, par le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire. L'article 75 TFUE prévoit donc non seulement l'application de la procédure législative ordinaire, impliquant le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, mais aussi la pleine participation du Parlement européen. L'article 215 §2 TFUE n'implique quant à lui que la seule information du Parlement⁴⁵³. Par conséquent, si les mesures s'inscrivent dans le cadre de la PESC, elles échappent à toute procédure législative, ce qui amoindrit considérablement le rôle du Parlement européen. En revanche, le Parlement retrouve son rôle de colégislateur lorsque la mesure est adoptée dans le cadre de l'ELSJ. Cette différenciation de l'implication du Parlement européen est, selon la Cour, de nature à rendre les deux procédures incompatibles et empêche tout cumul des deux fondements juridiques⁴⁵⁴. Cette incompatibilité en raison de la différenciation de

⁴⁵² Voir notamment Trib. UE, 27 juillet 2022, *RT France c/ Conseil*, aff. T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483 point 51.

⁴⁵³ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 47.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, point 48.

l'implication du Parlement est relativement surprenante puisque la Cour de justice ne l'a pas toujours considérée comme « *déterminante* »⁴⁵⁵.

La différenciation de l'implication du Parlement européen dans la procédure ne constitue pas la seule raison de l'incompatibilité procédurale entre les deux fondements. Cette incompatibilité est surtout motivée par le fait que la mesure adoptée sur le fondement de l'article 215 TFUE requiert l'adoption préalable d'une décision PESC sur le fondement de l'article 29 TUE par le Conseil statuant à l'unanimité⁴⁵⁶. Dans un cas comme dans l'autre, les rédacteurs des traités ont fait le choix de maintenir le recours à deux actes successifs pour l'adoption de telles mesures. Dans le cadre de l'article 75 TFUE, le Parlement européen et le Conseil statuent, dans un premier temps, par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire afin de définir un cadre de mesures administratives. Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte, dans un second temps, des mesures afin de les mettre en œuvre. En revanche, dans le cadre de l'article 215 TFUE, le Conseil, statuant à l'unanimité, adopte au préalable une décision PESC sur le fondement de l'article 29 TUE établissant un cadre pour des mesures restrictives⁴⁵⁷. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte ensuite des mesures restrictives sur le fondement de l'article 215 TFUE à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques. L'adoption au préalable d'une décision PESC par le Conseil statuant à l'unanimité, et de nature non législatif⁴⁵⁸, constitue la raison de l'incompatibilité procédurale entre les deux fondements juridiques⁴⁵⁹. Cette incompatibilité pourrait hypothétiquement et partiellement être dépassée par le passage au vote à la majorité qualifiée pour les inscriptions sur la liste dans le cadre de ce régime de sanctions. Dans une communication du 12 septembre 2018, la Commission proposait, sur le fondement de l'article 31 §2 TUE, que certaines décisions en matière de PESC soient prises à la majorité qualifiée. Parmi celles-ci, la Commission proposait au Conseil de recourir systématiquement au vote à la majorité qualifiée pour modifier les listes relevant de

⁴⁵⁵ I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif de sécurité entre PESC et ESLJ : quelques réflexions à partir de l'affaire C-130/10 (C.J.U.E., 19 juillet 2012, Parlement européen c. Conseil) », in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (dir.), *L'identité en droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude BLUMANN*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 59-75, spéc., p. 69. Voir par exemple, CJCE, 6 novembre 2008, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-155/07, *Rec.*, p. I-8103, points 79 à 84.

⁴⁵⁶ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 47.

⁴⁵⁷ Article 215 §2 TFEU : « Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit ».

⁴⁵⁸ Article 24 §1 al. 2 TUE.

⁴⁵⁹ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., points 47 et 48.

tous les régimes de sanctions de l'Union⁴⁶⁰. Malgré de nouveaux appels de la Commission et du haut représentant⁴⁶¹ et au regard des derniers régimes de sanction adoptés par l'Union⁴⁶², le passage à la majorité qualifiée n'est toujours exercé en pratique.

En outre, la dualité de régime de sanctions emporte peu de conséquences du point de vue juridictionnel. Bien que la PESC se trouve « *soumise à des règles et procédures spécifiques* »⁴⁶³ et que les articles 24 TUE et 275 TFUE prévoient une dérogation au principe général de la compétence de la Cour, selon laquelle cette dernière n'est en principe pas compétente pour statuer sur les dispositions relatives à la PESC⁴⁶⁴, le contrôle de la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées sur le fondement de la PESC figure parmi les deux exceptions fixées par les traités à l'incompétence de la Cour⁴⁶⁵. *A priori* limitée à se prononcer sur les recours en annulation formés à l'encontre des décisions prévoyant des mesures restrictives, la Cour a systématiquement limité son incompétence en se déclarant compétente pour statuer sur d'autres types de recours formés à l'encontre de décisions établissant des mesures restrictives. En mobilisant les valeurs inhérentes au droit de l'Union, que sont l'état de droit consacré à l'article 2 TUE, et le principe de protection juridictionnelle effective consacré à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Cour de justice a étendu les recours contre les décisions prévoyant des mesures restrictives au renvoi préjudiciel en appréciation de validité⁴⁶⁶ et au recours en indemnité⁴⁶⁷.

⁴⁶⁰ Communication de la Commission au Conseil européen, au Parlement européen et au Conseil, Une Europe plus forte sur la scène internationale : un processus de décision plus efficace pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, 12 septembre 2018, COM (2018) 647 final ; C. RAPOPORT, « En prévision du sommet de Sibiu, la Commission plaide pour une utilisation de la majorité qualifiée en matière de PESC », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 117.

⁴⁶¹ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, La stratégie de cybersécurité de l'UE pour la décennie numérique, 16 décembre 2020, JOIN (2020) 18, p. 20.

⁴⁶² Article 5 §1^{er} de la décision (PESC) 2020/1999 du Conseil du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L 410I du 7 décembre 2020, pp. 13-19.

⁴⁶³ Article 24 §1 al. 2 TUE.

⁴⁶⁴ Article 24 §1 al. 2 TUE, combiné avec l'article 275 al. 1^{er} TFUE.

⁴⁶⁵ Article 275 al. 2 TFUE.

⁴⁶⁶ CJUE, gr. Ch., 28 mars 2017, *PJSC Rosneft Oil Company c/ Her Majesty's Treasury e.a.*, aff. C-72/15, ECLI:EU:C:2017:23. I. BOSSE-PLATIERE, « Le juge de l'Union, artisan de la cohérence du système de contrôle juridictionnel au sein de l'Union européenne, y compris en matière de PESC », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017, p. 555 ; L. COUTRON, « Consécration de la compétence préjudicielle de la Cour de justice dans le contentieux des mesures restrictives, Chronique Contentieux de l'Union européenne, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017 p. 418.

⁴⁶⁷ CJUE, gr. Ch., 6 octobre 2020, *Bank Refah Kargaran contre Conseil de l'Union européenne*, aff. C-134/19 P, ECLI:EU:C:2020:793. L. COUTRON, « La consécration de la possibilité de demander réparation du préjudice causé par des mesures restrictives prévues par des décisions PESC : un gain de protection juridictionnelle en

En revanche, l'adoption d'une mesure sur le fondement de l'article 75 TFUE entraîne une application différenciée au sein de l'Union puisque celle-ci ne pourrait pas s'appliquer à l'ensemble de ses États membres. À la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'Irlande et le Danemark, ainsi que le Royaume-Uni avant sa sortie de l'Union européenne, bénéficient d'un traitement dérogatoire pour les mesures adoptées dans le cadre de l'ELSJ. Le Danemark n'est soumis à aucune disposition relative à l'ELSJ⁴⁶⁸. En revanche, l'Irlande reste soumise aux mesures adoptées sur le fondement de l'article 75 TFUE⁴⁶⁹. Le Royaume-Uni conservait, pour sa part, la faculté de participer à l'ELSJ au cas par cas en vertu de sa capacité d'*opt-in*. Dès lors, la mobilisation de l'article 215 TFUE permet de contourner les effets de la différenciation en matière d'ELSJ, puisque le recours à l'article 75 TFUE implique que les mesures adoptées n'auraient pas été applicables à l'ensemble de l'Union, et plus spécifiquement au Danemark. D'un point de vue procédural, l'*opt-out* du Danemark entraîne une différenciation du vote au sein de Conseil, en ce qu'il ne participerait pas au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil pour l'adoption des mesures administratives adoptées sur le fondement de l'article 75 TFUE, alors qu'il participe au vote à l'unanimité des mesures restrictives adoptées sur le fondement de l'article 215 TFUE.

En raison de ces enjeux institutionnels et procéduraux et de ce chevauchement matériel, la coexistence de ces deux régimes de mesures au sein des traités a constitué le premier cas d'interférence et de conflit de base juridique entre la PESC et l'ELSJ porté devant la Cour de justice. Dans son arrêt du 19 juillet 2012⁴⁷⁰, la Cour de justice a opté pour une interprétation favorable aux mesures restrictives adoptées dans le cadre de la PESC qui a eu pour conséquence de priver l'article 75 TFUE de toute utilité pratique.

trompe-l'oeil ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2021 p. 627. Voir également A MIGLIO, « Le misure restrittive davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea », *Quaderni di Sidiblog*, 2021, pp. 317-329.

⁴⁶⁸ Article 1^{er} du protocole (n° 22) sur la position du Danemark.

⁴⁶⁹ En vertu de son article 9, le Protocole (n° 21) sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'Espace de liberté de sécurité et de justice qui organise la non application du droit de l'ELSJ à ces deux États « *ne s'applique pas à l'article 75 du TFUE* », « *en ce qui concerne l'Irlande* ».

⁴⁷⁰ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc.,

II. L'interprétation favorable de la Cour de justice à l'adoption de mesures restrictives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

Saisie d'un conflit de base juridique, la Cour de justice a eu l'occasion de préciser l'étendue et l'articulation de ces deux dispositions. L'interprétation extensive de l'article 215 TFUE et restrictive de l'article 75 TFUE retenue par la Cour de justice a favorisé l'adoption de mesures restrictives exclusivement dans le cadre de la PESC (A). Bien qu'affirmant la complémentarité entre les deux régimes de mesures⁴⁷¹, l'interprétation retenue par la Cour et la pratique instaurée au sein du Conseil ont privé les mesures administratives de l'ELSJ de tout effet utile et rejeté toute possibilité de complémentarité entre les deux régimes (B).

A. L'interprétation extensive de l'article 215 TFUE et restrictive de l'article 75 TFUE

À la suite des attentats du 11 septembre 2001, de premières mesures ont été adoptées par l'Union dans le cadre de la PESC et de la JAI. L'Union européenne, compétente pour agir au titre de la PESC et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, a adopté, dans un premier temps et de manière autonome, les positions communes 2001/930/PESC⁴⁷² et 2001/931/PESC⁴⁷³, sur le double fondement des ex-articles 15 UE et 34 UE, ainsi que le règlement (CE) n° 2580/2001⁴⁷⁴, fondé sur les ex-articles 60, 301 et 308 TCE, prévoyant des mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Dans un second temps, l'Union a adopté la position commune 2002/402/PESC⁴⁷⁵, sur le fondement de la PESC et le règlement (CE) n° 881/2002⁴⁷⁶, fondé sur les ex-articles 60, 301 et 308 TCE, visant à mettre en place des mesures restrictives à l'encontre

⁴⁷¹ *Ibid.*, point 66.

⁴⁷² Position commune n° 2001/930/PESC du Conseil du 27 décembre 2001 relative à la lutte contre le terrorisme, JOUE n° L 344 du 28 décembre 2001, p. 90.

⁴⁷³ Position commune n° 2001/931/PESC du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, JOUE n° L 344 du 28 décembre 2001, p. 93.

⁴⁷⁴ Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, JOCE n° L 344 du 28 décembre 2001, p. 70–75.

⁴⁷⁵ Position commune 2002/402/PESC du Conseil du 27 mai 2002 concernant des mesures restrictives à l'encontre d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaida ainsi que des Taliban et autres personnes, groupes, entreprises et entités associés, et abrogeant les positions communes 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC et 2001/771/PESC, JOUE n° L 139 du 29 mai 2002, p. 4–5.

⁴⁷⁶ Règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, et abrogeant le règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, JOCE n° L 139 du 29 mai 2002, p. 9–22.

d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaida ainsi qu'aux Talibans et aux autres personnes, groupes, entreprises et entités associés, visés par la liste établie par le Conseil de sécurité des Nations unies. Ces premières mesures furent complétées en juin 2002 par la première décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme adoptée dans le cadre du troisième pilier⁴⁷⁷. Les dispositions antérieures au Traité de Lisbonne permettaient dès lors l'élaboration d'un socle commun à la PESC et à la coopération policière et judiciaire en matière pénale avec l'adoption sur le double fondement de la PESC et de la JAI de positions communes portant sur la lutte contre le terrorisme. Après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et l'instauration deux régimes de mesures distincts, le Parlement européen demanda à la Cour l'annulation du règlement (UE) n° 1286/2009 du Conseil du 22 décembre 2009, modifiant le règlement (CE) n° 881/2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Talibans⁴⁷⁸, adopté sur le fondement de l'article 215 TFUE. Selon le Parlement, le règlement aurait dû être fondé sur l'article 75 TFUE en ce qu'il porte sur la prévention du terrorisme. Dans l'arrêt du 19 juillet 2012, la Cour rejeta le recours formé par le Parlement en validant le recours à l'article 215 §2 TFUE pour l'adoption des mesures restrictives à l'encontre des personnes physiques et morales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Pour cela, la Cour établit la correspondance entre l'article 215 TFUE et les bases juridiques antérieures (1), et confirme le rattachement de la lutte contre le terrorisme à la PESC, privant l'article 75 TFUE de tout effet utile (2).

1. La correspondance entre l'article 215 TFUE et les bases juridiques antérieures

Dans un premier temps de l'arrêt, les parties s'accordaient sur la nécessité d'établir une correspondance entre la base juridique du règlement (UE) n° 1286/2009 attaqué et celle du règlement n° 881/2002, adopté sur le fondement des articles 60 TCE, 301 TCE et 308 TCE⁴⁷⁹. La Cour devait établir la correspondance entre les ex-articles du Traité d'Amsterdam, qui fondaient le règlement de 2002, validé par la Cour dans l'arrêt *Kadi*⁴⁸⁰, et le fondement juridique du règlement de 2009 attaqué le modifiant. Selon la Cour de justice, le contenu de l'article 215

⁴⁷⁷ Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, JOCE n° L 164 du 22 juin 2002, p. 3.

⁴⁷⁸ Règlement (UE) n° 1286/2009 du Conseil du 22 décembre 2009 modifiant le règlement (CE) n° 881/2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, JOUE n° L 346 du 23 décembre 2009, p. 42–46.

⁴⁷⁹ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 50.

⁴⁸⁰ CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi c/ Conseil et Commission e.a.*, aff. jointes C-402/05 P et C-405/05 P, préc.

TFUE correspond au contenu des ex-articles 60 TCE et 301 TCE en ce qu'il vise « *les mouvements de capitaux et les paiements* », ainsi que « *l'interruption ou la réduction en tout ou partie des relations économiques avec un ou plusieurs États tiers* »⁴⁸¹. En revanche, le contenu de l'article 75 TFUE se distingue de celui des ex-articles du Traité d'Amsterdam, en ce qu'il ne vise pas l'interruption ou la réduction des relations économiques et financières avec un ou plusieurs États tiers⁴⁸². Par ailleurs, l'article 215 §2 TFUE permet « *au Conseil d'adopter des mesures restrictives à l'encontre de personnes, organisations ou entités non-étatiques* »⁴⁸³ ce qui permet à la Cour d'établir la correspondance avec l'article 308 TCE qui, avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, permettait l'adoption de mesure restrictive lorsque « *leurs destinataires n'avaient aucun lien avec le régime dirigeant d'un État tiers* »⁴⁸⁴. Pour finir, à l'instar des ex-articles 60 et 301 TCE, l'article 215 TFUE ne contient « *aucune indication* »⁴⁸⁵ selon laquelle des mesures restrictives peuvent être adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Cette imprécision n'empêche pas le rattachement de la lutte contre le terrorisme à la PESC et de soulever la « *question de l'effet utile de l'article 75 TFUE* »⁴⁸⁶ qui, lui, vise spécifiquement la lutte contre le terrorisme.

2. Le rattachement de la lutte contre le terrorisme à l'article 215 TFUE et la question de l'effet utile de l'article 75 TFUE

Dans un second temps de l'arrêt, la Cour considère que la lutte contre le terrorisme international, et son financement, s'inscrive dans le champ d'application de l'article 215 TFUE en ce qu'il constitue « *une menace pour la paix et la sécurité internationale* » et correspond dès lors « *aux objectifs des dispositions des traités relatives à l'action extérieure de l'Union* »⁴⁸⁷. Le raisonnement de la Cour est surprenant à plusieurs égards. Premièrement, la Cour opère à une analyse inégale des champs d'application de ces deux dispositions. Alors que la Cour consacre un long développement en ce qui concerne la détermination du champ d'application de l'article 215 TFUE⁴⁸⁸, elle se borne à affirmer que « *l'article 75 TFUE indique, quant à lui, qu'il peut être utilisé lorsque les objectifs visés à l'article 67 TFUE l'exigent, c'est-à-dire dans*

⁴⁸¹ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., points 51 et 52.

⁴⁸² *Ibid.*, point 54.

⁴⁸³ *Ibid.*, point 53.

⁴⁸⁴ *Ibid.*

⁴⁸⁵ *Ibid.*, point 60.

⁴⁸⁶ I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif de sécurité entre PESC et ESLJ : quelques réflexions à partir de l'affaire C-130/10 (C.J.U.E., 19 juillet 2012, *Parlement européen c. Conseil*) », *op. cit.*, p. 67.

⁴⁸⁷ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., points 61 et 63.

⁴⁸⁸ *Ibid.*, point 55 à 65.

le cadre de la réalisation d'un espace de liberté, de sécurité et de justice »⁴⁸⁹. Deuxièmement, la Cour privilégie une « *approche restrictive du volet externe de l'ELSJ fondée sur une conception minorante de l'article 21 TUE* »⁴⁹⁰, en distinguant l'ELSJ, une politique interne, des politiques de l'action extérieure. En effet, la Cour rattache la lutte contre le terrorisme à l'article 215 TFUE au motif que la lutte contre le terrorisme international et son financement « *afin de préserver la paix et la sécurité au niveau international correspond [...] aux objectifs des dispositions des traités relatives à l'action extérieure de l'Union* »⁴⁹¹. Cette approche retenue par la Cour semble être en contradiction avec les traités en ce que les objectifs de l'action extérieure peuvent également être poursuivis par les politiques internes dans leurs aspects extérieurs⁴⁹². Troisièmement, afin de justifier le rattachement de la lutte contre le terrorisme à la PESC, la Cour se fonde sur les dispositions relatives à la PSDC⁴⁹³. Or, si l'article 43 §1 TUE permet effectivement aux opérations de gestion de crise de « *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 lien entre la lutte contre le terrorisme et des opérations de gestion de crise de la PSDC demeure relativement « *distant* »⁴⁹⁴. En revanche, le lien entre la lutte contre le terrorisme et l'ELSJ, ne serait-ce que par sa mention expresse à l'article 75 TFUE, est très fort⁴⁹⁵ et les concrétisations normatives ne manquent pas⁴⁹⁶. La décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme⁴⁹⁷ est par exemple considérée comme la « *pierre angulaire des mesures de justice pénale des États membres destinées à lutter contre le terrorisme* »⁴⁹⁸. Il est donc très étonnant que la Cour se borne à affirmer que la lutte contre le terrorisme et son financement est simplement « *susceptible* »⁴⁹⁹ de relever des objectifs poursuivis par l'ELSJ. Quatrièmement, la reconnaissance par la Cour, selon laquelle l'article 215 §2 TFUE a vocation à constituer la base juridique des mesures restrictives visant à lutter contre le terrorisme

⁴⁸⁹ *Ibid.*, point 58.

⁴⁹⁰ I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif de sécurité entre PESC et ELSJ : quelques réflexions à partir de l'affaire C-130/10 (C.J.U.E., 19 juillet 2012, Parlement européen c. Conseil) », *op. cit.*, p. 67.

⁴⁹¹ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 61.

⁴⁹² Article 21 §3 TUE.

⁴⁹³ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 64.

⁴⁹⁴ L. BALMOND, « Politique de sécurité et de défense commune et terrorisme », in J. AUVRET-FINCK (dir), *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2010, pp. 199-216.

⁴⁹⁵ Articles 75, 83 §1 et 88 §1 TFUE.

⁴⁹⁶ Voir par exemple la décision-cadre 2002/475/JAI, préc. ; Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, JOUE n° L 88 du 31 mars 2017, p. 6–21 ; Décision 2003/48/JAI du Conseil du 19 décembre 2002 relative à l'application de mesures spécifiques de coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme, conformément à l'article 4 de la position commune 2001/931/PESC JOCE n° L 16 du 22 janvier 2003, p. 68–70.

⁴⁹⁷ Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002, préc.

⁴⁹⁸ Directive (UE) 2017/541, préc.

⁴⁹⁹ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 61.

« lorsque la décision d'adopter lesdites mesures relève de l'action [de l'Union] dans le cadre de la PESC »⁵⁰⁰, revient à considérer que toute mesure visant à lutter contre le terrorisme ou contre toute « menace à la paix et à la sécurité internationale »⁵⁰¹ doit être adoptée sur le fondement de l'article 215 TFUE dès lors que le Conseil estime son rattachement à la PESC⁵⁰². Ce contrôle restreint du juge est partagé par l'avocat général qui considère que « dès lors que l'Union prend la décision de mener une action sur la scène internationale, telle que celle qui est au centre de la présente affaire, dans le cadre de la PESC, c'est naturellement la base juridique qui établit une passerelle avec cette politique qui doit être utilisée »⁵⁰³. Il semblerait donc que le choix et la légitimation du recours à l'article 215 §2 TFUE reviennent au Conseil, avec l'adoption préalable d'une décision relevant de la PESC⁵⁰⁴. Cette tendance est par ailleurs amplifiée par la Cour qui reconnaît au Conseil « une grande latitude aux fins de définir l'objet des mesures restrictives que l'Union adopte dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune »⁵⁰⁵ et un « large pouvoir d'appréciation dans des domaines qui impliquent de la part de ce dernier des choix de nature politique, économique et sociale, et dans lesquels il est appelé à effectuer des appréciations complexes »⁵⁰⁶. Enfin, en rattachant la lutte contre le terrorisme à l'article 215 TFUE, la Cour privilégie le contrôle juridictionnel au contrôle démocratique. Ce rattachement contribue en effet à la mise à l'écart du Parlement européen dans le processus décisionnel, et ce, alors que « la participation du Parlement au processus législatif est le reflet, au niveau de l'Union, d'un principe démocratique fondamental »⁵⁰⁷. L'implication du Parlement dans le processus décisionnel est, par ailleurs, sans incidence dans la détermination du choix de la base juridique entre les deux dispositions. Cette différenciation quant à l'implication du Parlement résulte selon la Cour « d'un choix opéré par les auteurs du traité de Lisbonne »⁵⁰⁸. En revanche, la Cour demeure compétente pour statuer sur la légalité des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales adoptées dans le cadre de la PESC.

⁵⁰⁰ *Ibid.*, point 65.

⁵⁰¹ *Ibid.*, point 63.

⁵⁰² I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif de sécurité entre PESC et ESLJ : quelques réflexions à partir de l'affaire C-130/10 (C.J.U.E., 19 juillet 2012, Parlement européen c. Conseil) », *op. cit.*, p. 71.

⁵⁰³ Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 31 janvier 2012 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, ECLI:EU:C:2012:50, point 47.

⁵⁰⁴ I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif de sécurité entre PESC et ESLJ : quelques réflexions à partir de l'affaire C-130/10 (C.J.U.E., 19 juillet 2012, Parlement européen c. Conseil) », *op. cit.*, p. 72.

⁵⁰⁵ CJUE, gr. Ch., 28 mars 2017, *PJSC Rosneft Oil Company c/ Her Majesty's Treasury e.a.*, préc., point 88.

⁵⁰⁶ CJUE, gr. Ch., 1^{er} mars 2016, *National Iranian Oil Company/Conseil*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, point 77.

⁵⁰⁷ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 81.

⁵⁰⁸ *Ibid.*, point 82.

Alors que le raisonnement de la Cour est critiquable à plusieurs égards, la consécration de l'article 215 TFUE en tant que base juridique appropriée pour les mesures restrictives prises à l'encontre de personnes impliquées dans des actes terroristes, soulève « *la question de l'effet utile de l'article 75 TFUE* »⁵⁰⁹. Cette question, soulevée par le Parlement⁵¹⁰, a été reprise à l'identique par la Cour, mais en ce qui concerne l'effet utile de l'article 215 TFUE⁵¹¹. En rejetant cette thèse défendue par le Parlement, la Cour privilégie l'effet utile de l'article 215 TFUE plutôt que celui de l'article 75 TFUE. Selon Géraldine BACHOUÉ PEDROUZO, c'est comme si, pour la Cour, « *l'effet utile de l'article 75 TFUE importait moins que celui de l'article 215 TFUE* »⁵¹². Or, en rattachant la lutte contre le terrorisme à l'article 215 TFUE, la Cour semble avoir vidé l'article 75 TFUE de toute utilité pratique. Malgré cela, la Cour de justice et l'avocat général affirment que les deux dispositions poursuivent des objectifs complémentaires⁵¹³. Or, l'approche restrictive de la Cour vis-à-vis de l'article 75 TFUE et la pratique du Conseil rejette *a fortiori* toute possibilité d'une mobilisation complémentaire entre ces deux types de mesures.

B. Le rejet des hypothèses de complémentarité entre les deux régimes de mesures restrictives

Selon la Cour de justice, reprenant la formulation de l'avocat général Yves BOT⁵¹⁴, « *les articles 75 et 215, paragraphe 2, TFUE relèvent de politiques de l'Union différentes, qui poursuivent des objectifs complémentaires, mais qui n'ont pas le même champ d'application* »⁵¹⁵. N'apportant pas davantage de précision quant à l'éventuelle complémentarité de ces deux articles et quant au champ d'application de l'article 75 TFUE, l'approche retenue par la Cour dans son arrêt du 19 juillet 2012 a consisté à rejeter les diverses hypothèses quant à une éventuelle répartition des champs d'application de ces deux régimes de

⁵⁰⁹ I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif de sécurité entre PESC et ESLJ : quelques réflexions à partir de l'affaire C-130/10 (C.J.U.E., 19 juillet 2012, Parlement européen c. Conseil) », *op. cit.*, p. 67.

⁵¹⁰ *Ibid.*, point 34.

⁵¹¹ *Ibid.*, point 84 : « *un tel acte ne pourrait être adopté que sur la base de l'article 75 TFUE reviendrait, du reste, à priver l'article 215 TFUE d'une grande partie de son effet utile* ».

⁵¹² G. BACHOUÉ PEDROUZO, « Le rattachement de la lutte contre le terrorisme à la PESC ou comment la Cour de justice déroule son fil d'Ariane... », GDR-ELSJ, 24 juillet 2012, <http://www.gdr-elsj.eu/2012/07/24/cooperation-judiciairepenale/le-rattachement-de-la-lutte-contre-le-terrorisme-a-la-pesc-ou-comment-la-cour-de-justice-deroule-son-fil-d-ariane/> (consulté en octobre 2024).

⁵¹³ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 66.

⁵¹⁴ Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 31 janvier 2012 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 69.

⁵¹⁵ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 66.

sanctions. Les propositions de répartition des deux régimes de mesures et de leur complémentarité ne manquent pas. Plusieurs propositions ont été formulées par le Conseil et le Parlement lors de l'affaire portée devant la Cour de justice, ainsi que par l'avocat général Yves BOT et par la doctrine⁵¹⁶. Ces propositions, aussi nombreuses soient-elles, ont été balayées par la Cour de justice ou rejetées en pratique par le Conseil. La Cour de justice a en effet rejeté l'hypothèse selon laquelle l'article 75 TFUE constituait une disposition spécifique à la lutte contre le terrorisme (1), tandis que la pratique opérée au sein du Conseil a consisté à rejeter l'hypothèse fondée sur la distinction entre les mesures mettant en œuvre une résolution du Conseil de sécurité et les mesures autonomes (2).

1. L'interprétation de l'article 75 TFUE comme disposition spécifique à la lutte contre le terrorisme

Cette première hypothèse revient à reprendre la position défendue par le Parlement devant la Cour de justice dans l'affaire relative aux mesures restrictives. Afin de ne pas priver l'article 75 TFUE de son effet utile, le Parlement avait suggéré de considérer l'article 215 §2 TFUE comme une disposition générale et l'article 75 TFUE comme une disposition spécifique à la lutte contre le terrorisme⁵¹⁷. Autrement dit, il s'agissait de fonder juridiquement toute mesure restrictive visant au gel de fonds ou des ressources économiques et aux fins de lutte contre le terrorisme sur l'article 75 TFUE et de réserver l'article 215 §2 TFUE aux mesures restrictives à des fins autres que celles de la lutte contre le terrorisme. Il aurait pu être imaginé que l'article 75 TFUE serve de fondement juridique à toutes les mesures de gel des fonds aux fins de la lutte contre le terrorisme, y compris international. L'article 215 TFUE aurait, quant à lui, pu être mobilisé pour adopter des mesures restrictives à des fins autres que la lutte contre le terrorisme⁵¹⁸. Cette proposition a été balayée par la Cour qui a considéré que « *dès lors que le terrorisme constitue une menace pour la paix et la sécurité internationale, les actions menées par l'Union dans le cadre de la PESC ainsi que les mesures prises pour l'application de cette politique dans le cadre de l'action extérieure de l'Union, et notamment les mesures restrictives au sens de l'article 215, paragraphe 2, TFUE, peuvent avoir pour objet de lutter contre celui-*

⁵¹⁶ Voir notamment C. RAPOPORT, « La Cour de Justice de l'Union européenne et les mesures restrictive dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : quelles évolutions après le traité de Lisbonne ? », *op. cit.*

⁵¹⁷ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 34.

⁵¹⁸ C. RAPOPORT, « La Cour de Justice de l'Union européenne et les mesures restrictive dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : quelles évolutions après le traité de Lisbonne ? », *op. cit.*, p. 143.

ci »⁵¹⁹. Autrement dit, la Cour ne reconnaît pas l'article 75 TFUE comme fondement unique des mesures restrictives prises en l'encontre des terroristes, mais ne reconnaît pas non plus l'article 215 TFUE comme fondement unique des mesures restrictives adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. L'article 215 TFUE constitue la base juridique des mesures restrictives visant à lutter contre le terrorisme lorsque la décision d'adopter lesdites mesures relève d'une action mise en œuvre dans le cadre de la PESC⁵²⁰. En pratique, l'article 215 §2 TFUE constitue le fondement unique des mesures restrictives adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Une complémentarité entre les deux articles aurait également pu s'opérer eu égard de la nature des sanctions pouvant être mises en œuvre sur leur fondement. La nature des sanctions constitue en effet à la fois un point de convergence, mais aussi de divergence entre les deux régimes de sanctions. Contrairement à l'article 215 TFUE, l'adoption de mesures fondées sur l'article 75 TFUE ne peut pas couvrir toutes les restrictions puisqu'elles sont limitées au gel des fonds, des avoirs financiers ou des bénéfices économiques. L'article 75 TFUE aurait pu être réservé pour adopter des mesures administratives visant le gel de fonds et d'avoirs à l'encontre des personnes et entités impliquées dans des activités terroristes ou activités connexes. L'article 215 §2 TFUE aurait quant à lui pu agir en complément et être mobilisé pour adopter des mesures restrictives visant à lutter contre le terrorisme, en prévoyant des restrictions autres que celles relatives au gel des ressources économiques. De la même manière, l'article 215 §2 TFUE aurait pu servir de fondement pour des mesures restrictives qui ne s'inscriraient pas dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et qui prévoieraient tout type de restrictions, du gel des ressources économiques aux restrictions de circulation des personnes. La Cour a également implicitement rejeté cette hypothèse en reconnaissant la correspondance entre l'article 215 TFUE et les bases juridiques antérieures qui comprenaient aussi bien les gels de fonds que l'interruption ou la réduction en tout ou partie des relations économiques avec un ou plusieurs États tiers⁵²¹.

Le rejet de cette interprétation a le mérite d'instaurer une certaine cohérence entre les mesures restrictives pouvant être adoptées. Cette hypothèse, si elle avait été retenue par la Cour, aurait consisté à instaurer une différenciation de régime juridique entre les mesures ayant pour objectif la lutte contre le terrorisme, et les autres mesures ayant un autre objectif sécuritaire tel

⁵¹⁹ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 63.

⁵²⁰ *Ibid.*, point 65.

⁵²¹ *Ibid.*, points 51 et 52.

que la lutte contre les cyberattaques. De la même manière, cette hypothèse aurait conduit à l'adoption conjointe de mesures administratives sur le fondement de l'article 75 TFUE ordonnant le gel de fond ou des avoirs financiers et de mesures restrictives sur le fondement de l'article 215 TFUE ordonnant d'autres sanctions, et ce, afin de cibler les mêmes personnes physiques ou morales ou entités impliquées dans des activités terroristes. Une telle hypothèse, impliquant une différenciation d'acteurs institutionnels et de procédure, aurait fait perdre à l'Union en clarté et en cohérence et impacterait l'efficacité de son action.

Une autre hypothèse de complémentarité fut proposée à la fois par l'avocat général et une partie de la doctrine, mais fut passée sous silence par la Cour. Cette complémentarité consistant à distinguer les mesures mettant en œuvre une résolution du Conseil de sécurité des Nations-Unis et les mesures autonomes a été rejetée en pratique par le Conseil.

2. La répartition entre les mesures mettant en œuvre une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies et les mesures autonomes

Les mesures restrictives adoptées par l'Union relèvent de deux régimes distincts : les mesures prises en application des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies et les mesures dites autonomes qui établissent directement la liste des personnes faisant l'objet des sanctions, indépendamment des listes établies par le Comité des sanctions des Nations Unies. La proposition défendue par l'avocat général Yves BOT consistait donc à répartir en deux catégories les mesures restrictives prises dans le cadre la lutte contre le terrorisme : les mesures autonomes, d'une part, et celles mettant en œuvre une résolution du Conseil de sécurité, d'autre part. Cette solution revenait à adopter sur le fondement de la PESC les mesures restrictives prises à l'encontre des personnes et d'entités mettant en œuvre une résolution adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies et à adopter sur le fondement de l'ELSJ les mesures autonomes ou les mesures adoptées par l'Union afin de compléter de sa propre initiative la liste établie par le Conseil de sécurité. Plus précisément, la délimitation proposée par l'avocat général était la suivante : les mesures restrictives adoptées à l'encontre de personnes et d'entités non étatiques sur le fondement de l'article 215 TFUE seraient « *celles visant à soutenir l'action d'États tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire ou, plus largement, à mettre fin à des violations des droits de l'homme dans ces États, de telles mesures, comme celles visées à*

l'article 215, paragraphe 1, TFUE, relevant par nature de la PESC »⁵²², celles « prises à l'encontre de personnes et d'entités expressément désignées par le Conseil de sécurité ou un comité des sanctions créé par lui »⁵²³, et celles résultantes de « la mise en œuvre par l'Union de mesures décidées par le Conseil de sécurité et pour lesquelles la désignation des personnes et des entités concernées est laissée à l'appréciation des États membres »⁵²⁴. Les mesures adoptées sur le fondement de l'article 75 TFUE pourraient ainsi intervenir « dans les domaines hors PESC dans lesquels l'Union a toute liberté, qu'il s'agisse de construire l'ELSJ, de développer la coopération policière ou judiciaire avec les États tiers, ou bien de compléter de sa propre initiative des listes établies par le comité des sanctions qu'elle estimerait être incomplètes »⁵²⁵. Le rattachement des mesures à la PESC ou à l'ELSJ tiendrait donc à la mise en œuvre ou non d'une résolution du Conseil de sécurité et aux mesures prises à l'encontre des personnes et entités désignées par le Conseil de sécurité.

Cette solution aurait pu, dans un premier temps, paraître convaincante dans la mesure où elle n'a pas été exclue par la Cour de justice, cette dernière ayant été amenée à se prononcer dans l'arrêt du 19 juillet 2012 sur des mesures mettant en œuvre une résolution du Conseil de sécurité. De la même manière, ces mesures mettant en œuvre ou relayant la liste établie par le Conseil de sécurité seraient plus aisément rattachables à l'objectif de sécurité internationale. Le lien avec la PESC pourrait difficilement être contesté dans une telle hypothèse. A contrario, le lien entre l'objectif de sécurité internationale et les mesures autonomes adoptées par l'Union serait moins évident dans la mesure où leur champ d'application est plus vaste que celles adoptées conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et peuvent être adoptées en vue de lutter contre le terrorisme ou tout autre menace en tant que menace à la sécurité de l'Union⁵²⁶. Dans les mesures autonomes, la prise en compte de la dimension externe de l'ELSJ est dès lors plus présente⁵²⁷.

⁵²² Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 31 janvier 2012 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 81.

⁵²³ *Ibid.*

⁵²⁴ *Ibid.*

⁵²⁵ *Ibid.*, point 82.

⁵²⁶ A titre d'exemple, les mesures restrictives adoptées dans le cadre de la positions communes n° 2001/931/PESC ont un champ d'application plus vaste que celles adoptées conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies puisqu'elles ne concernent pas seulement le réseau d'Al-Qaida. Voir le règlement (CE) n° 2580/2001, préc.

⁵²⁷ I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif de sécurité entre PESC et ELSJ : quelques réflexions à partir de l'affaire C-130/10 (C.J.U.E., 19 juillet 2012, *Parlement européen c. Conseil*) », *op. cit.*, p. 72-73.

Toutefois, l'interprétation extensive de l'article 75 TFUE proposée par l'avocat général pouvait également être contestée à plusieurs égards. Tout d'abord, cette solution repose sur une distinction entre l'objectif de sécurité internationale et l'objectif de sécurité « *intérieure* » de l'ELSJ, dont le brouillage a été évoqué précédemment⁵²⁸ et dont le terrorisme constitue une parfaite illustration. Ignorant les frontières, l'avocat général refuse par ailleurs d'opérer une distinction entre les terroristes dits « *internes* », les terroristes dits « *externes* » et les terroristes dits « *internationaux* »⁵²⁹. Cette solution aurait ensuite impliqué la division des régimes de sanctions, et ce, alors qu'un même objectif sécuritaire, la lutte contre le terrorisme, serait recherché. Cette solution impliquerait, en effet, une différenciation des mesures adoptées à l'encontre des personnes suspectées d'actes terroristes. Les personnes ciblées par les mesures restrictives adoptées dans le cadre de la PESC et mettant en œuvre les mesures adoptées par le Conseil de sécurité, auraient une portée plus large en ordonnant non seulement des gels de fonds et des avoirs financiers, mais aussi des restrictions ou des interdictions d'entrée ou de transit sur le territoire des États membres de l'Union. Les mesures autonomes, adoptées sur le fondement de l'article 75 TFUE ne seraient limitées qu'au gel de fonds, des avoirs et des ressources financières. De la même manière, cette solution reviendrait une fois de plus à différencier les personnes ou entités impliquées dans des actes terroristes, des personnes impliquées dans d'autres activités criminelles, telles que la criminalité organisée, les cybercriminels ou dans d'autres activités illicites non connexes au terrorisme.

Cette solution a fait l'objet d'un rejet en pratique dès l'adoption des mesures restrictives adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. En effet, si le contentieux porté devant la Cour de justice concernait des mesures restrictives adoptées en application des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, l'action de l'Union dans la lutte contre le terrorisme repose également sur des mesures autonomes. Cette pratique des mesures autonomes s'est largement répandue dans l'action de l'Union. À l'heure actuelle sur les cinquante-quatre régimes de mesures restrictives adoptés par l'Union sur le fondement de l'article 215 TFUE, trente-cinq sont de régimes autonomes⁵³⁰. Parmi ceux-ci figurent les régimes de sanctions thématiques adoptés par l'Union qui, au regard de leurs champs d'application, contribuent à la

⁵²⁸ Voir *supra*, Section 2 de l'introduction.

⁵²⁹ Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 31 janvier 2012 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., points 75 et 76.

⁵³⁰ EU Sanctions Map, <https://www.sanctionsmap.eu/#/main> (consulté en octobre 2024).

poursuite des objectifs de sécurité de l'ELSJ et révèlent de nouvelles interactions entre les mesures restrictives et les instruments de droit pénal.

Conclusion de la Section 1

Les mesures restrictives de la PESC et les mesures administratives de l'ELSJ constituent la première illustration des interférences entre ces deux domaines. Bien qu'ayant une portée matérielle largement distincte et des procédures incompatibles, ces deux régimes de mesures se rejoignent sur la question de la lutte contre le terrorisme. L'arrêt de la Cour de justice, en rattachant la lutte contre le terrorisme à la PESC, a permis de clarifier l'articulation entre les deux types de mesures en adoptant une interprétation extensive de la portée des mesures restrictives et une interprétation restrictive de la portée des mesures administratives. Cet arrêt a ainsi conduit à l'inutilité pratique des mesures administratives et au rejet d'une quelconque complémentarité entre les deux régimes de mesures. Cependant, l'adoption de nouveaux régimes de mesures restrictives, géographiques et thématiques, et leur portée extrêmement large, ont renouvelé ces interférences avec les instruments relevant de la coopération judiciaire et policière en matière pénale.

Section 2 – L'extension de la portée des mesures restrictives dans le champ de la coopération policière et judiciaire en matière pénale

L'interprétation extensive et la portée extrêmement large et indéfinie de l'article 215 TFUE ont conduit en pratique à un renouvellement des interférences avec les instruments de l'ELSJ. Aux termes de l'article 29 TUE, le Conseil peut adopter « *des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique* ». Sur la base de ce fondement, l'Union adopte deux catégories de mesures restrictives : celles adoptées en réaction à une situation spécifique au sein d'un État tiers et celles dites thématiques ou horizontales qui « *ne visent pas formellement un État* », mais qui « *mettent en avant les activités auxquelles les mesures réagissent* »⁵³¹. Sur l'ensemble des régimes de mesures restrictives en vigueur, quatre sont horizontaux ou thématiques⁵³². Ces interférences sont

⁵³¹ C. BEAUCILLON, « Projection normative et optimisation du droit international : la fin et les moyens des mesures restrictives de l'Union européenne en réaction aux violations graves des droits de l'homme », *Revue Affaires Européenne*, 2021/3, p. 612.

⁵³² EU Sanctions Map, <https://www.sanctionsmap.eu/#/main> (consulté en octobre 2024).

visibles aussi bien dans les régimes de mesures restrictives prises à l'encontre de personnes en réaction à une situation dans un État tiers ou une région identifiée, que dans les régimes de sanctions thématiques. Dans le premier cas, les mesures restrictives thématiques permettant notamment d'adopter des sanctions à l'encontre d'auteurs de cyberattaques ou de graves violations des droits de l'homme empiètent dans le champ de la coopération judiciaire en matière pénale (I). Dans le second cas, l'extension des mesures restrictives géographiques en réaction au conflit en Ukraine et la pénalisation de leur violation ont parachevé leur insertion dans ce champ (II).

I. L'empiètement des mesures restrictives thématiques dans le champ de la coopération judiciaire en matière pénale

Les mesures restrictives adoptées en réaction au terrorisme international⁵³³ sont longtemps restées les seules mesures thématiques et horizontales de l'Union européenne. Cette « *technique de ciblage thématique* »⁵³⁴ a été élargie par l'Union à partir de 2018 avec l'adoption de mesures restrictives visant à lutter contre la prolifération des armes chimiques⁵³⁵, contre les cyberattaques visant l'Union et ses États membres⁵³⁶ et contre les graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits⁵³⁷. L'avantage de ces régimes thématiques réside dans leur caractère transversal en permettant l'adoption de sanctions dans un domaine spécifique tel que les cyberattaques ou la violation des droits de l'homme. À la différence des mesures restrictives adoptées en réaction à une situation dans un État tiers, il n'est pas nécessaire d'établir un lien avec « *une situation précise dans un État ou une région*

⁵³³ Position commune n° 2001/931/PESC, préc. La dernière mise à jour a été adoptée en juillet 2023. Décision (PESC) 2023/1514 du Conseil du 20 juillet 2023 portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant la décision (PESC) 2023/422, JOUE n° L 184 du 21 juillet 2023, p. 33–36.

⁵³⁴ C. BEAUCILLON, « Projection normative et optimisation du droit international : la fin et les moyens des mesures restrictives de l'Union européenne en réaction aux violations graves des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 616.

⁵³⁵ Décision (PESC) 2018/1544 du Conseil du 15 octobre 2018 concernant des mesures restrictives de lutte contre la prolifération et l'utilisation d'armes chimiques, JOUE n° L 259 16 octobre 2018, pp. 25-30.

⁵³⁶ Décision (PESC) 2019/797 du Conseil du 17 mai 2019 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, JOUE n° L 129I 17 mai 2019, pp. 13-19.

⁵³⁷ Décision (PESC) 2020/1999 du Conseil du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L 410I du 7 décembre 2020, pp. 13-19.

identifiée »⁵³⁸. Pour autant, cette « déconnexion »⁵³⁹ entre l'État tiers et les personnes ciblées par les mesures restrictives n'empêchent pas de cibler des personnes exerçant des fonctions officielles au sein d'un État tiers. C'est le cas de la majorité des personnes visées dans le cadre des régimes thématiques relatifs à la lutte contre la prolifération des armes chimiques⁵⁴⁰ ou contre les cyberattaques⁵⁴¹. Ces nouveaux régimes thématiques ont aussi la spécificité de couvrir un champ *ratione materiae* extrêmement large et une portée *ratione personae* dont les contours demeurent ambigus⁵⁴². Le champ d'application de ces régimes de mesures thématiques, notamment ceux en réaction aux cyberattaques et aux graves violations des droits de l'homme contribuent directement ou indirectement aux objectifs de l'ELSJ (A). L'adoption de régimes thématiques visant à lutter contre des infractions relevant habituellement du domaine pénal brouille le champ d'application respectif des mesures restrictives et des instruments de droit pénal. La recherche des conditions de leur complémentarité est dès lors nécessaire (B).

A. La contribution des mesures restrictives thématiques aux objectifs de l'ELSJ

Parmi les trois nouveaux régimes de mesures restrictives thématiques, ceux adoptés en réaction aux cyberattaques et aux graves violations des droits de l'homme, en raison de leur portée matérielle et géographique, contribuent à la lutte contre les cyberattaques dirigées contre l'Union (1) et contre certains domaines de criminalité poursuivis dans le cadre de l'ELSJ (2).

⁵³⁸ I. BOSSE-PLATIERE, « L'Union européenne se dote d'un régime général de mesures restrictives contre les graves violations des droits de l'homme dans le monde », *Chronique Action extérieure de l'UE, Revue trimestrielle de droit européen*, 2021, p. 679.

⁵³⁹ C. BEAUCILLON, « Projection normative et optimisation du droit international : la fin et les moyens des mesures restrictives de l'Union européenne en réaction aux violations graves des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 614 et 616.

⁵⁴⁰ Décision (PESC) 2019/86 du Conseil du 21 janvier 2019 modifiant la décision (PESC) 2018/1544 concernant des mesures restrictives de lutte contre la prolifération et l'utilisation d'armes chimiques, JOUE n° L 18I du 21 janvier 2019, pp. 10-12 ; Règlement d'exécution (UE) 2019/84 du Conseil du 21 janv. 2019 mettant en œuvre le règlement (UE) 2018/1542 concernant des mesures restrictives de lutte contre la prolifération et l'utilisation d'armes chimiques, JOUE n° L 18I du 21 janvier 2019, p. 1-3.

⁵⁴¹ Décision (PESC) 2020/1127 du Conseil du 30 juillet 2020 modifiant la décision (PESC) 2019/797 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, JOUE n° L 246 du 30 juillet 2020, p. 12-17.

⁵⁴² C. BEAUCILLON, « Projection normative et optimisation du droit international : la fin et les moyens des mesures restrictives de l'Union européenne en réaction aux violations graves des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 614.

1. La lutte contre les cyberattaques dirigées contre l'Union et ses États membres

Préoccupé par la capacité et la volonté accrues d'acteurs étatiques et non étatiques à mener des actes de cybermalveillance, le Conseil a considéré que les mesures restrictives conviennent pour une réponse diplomatique conjointe de l'Union pour faire face à ces actes⁵⁴³. Adoptés en mai 2019, la décision (PESC) 2019/797⁵⁴⁴ et le règlement (UE) 2019/796⁵⁴⁵ ont organisé un régime de sanctions autonomes et horizontales afin de cibler les « *cyberattaques ayant des effets importants, y compris les tentatives de cyberattaques ayant des effets potentiels importants, qui constituent une menace extérieure pour l'Union ou ses États membres* »⁵⁴⁶. Retenant une définition large, la décision identifie les « *cyberattaques constituant une menace extérieure* » comme les cyberattaques représentant une menace pour les États membres, une menace pour l'Union ou ayant des effets importants dirigées contre des pays tiers ou des organisations internationales⁵⁴⁷. Ces mesures restrictives participent dès lors aussi bien à la sécurité internationale qu'à la sécurité de l'Union et de ses États membres, et participent à la réalisation des objectifs de la PESC et de l'ELSJ.

Adoptées dans le cadre de la PESC, ces mesures restrictives contribuent de manière plus ou moins directe aux objectifs de l'ELSJ notamment en n'excluant pas de leurs champs d'application les ressortissants de l'Union. En effet, même si le champ d'application de ces mesures porte sur les cyberattaques constituant une menace extérieure qui ont notamment pour origine ou qui sont menées à l'extérieur de l'Union⁵⁴⁸, ces attaques peuvent potentiellement être menées par un citoyen ou un ressortissant de l'Union agissant à l'extérieur de l'Union. Sont plus particulièrement ciblées dans la décision, les cyberattaques qui utilisent des infrastructures situées à l'extérieur de l'Union⁵⁴⁹, qui sont menées par toute personne physique ou morale, toute entité ou tout organisme établi ou agissant à l'extérieur de l'Union⁵⁵⁰, ou avec l'appui, sur les instructions ou sous le contrôle de toute personne physique ou morale, entité ou organisme agissant à l'extérieur de l'Union⁵⁵¹. Une cyberattaque menée par toute personne physique,

⁵⁴³ Conclusions du Conseil relatives à un cadre pour une réponse diplomatique conjointe de l'UE face aux actes de cybermalveillance (« boîte à outils cyberdiplomatie »), doc. 10474/17 du 19 juin 2017, points 2 et 5.

⁵⁴⁴ Décision (PESC) 2019/797, préc.

⁵⁴⁵ Règlement (UE) 2019/796 du Conseil du 17 mai 2019 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, JOUE n° L 129I du 17 mai 2019, p. 1–12.

⁵⁴⁶ Article 1^{er} de la décision (PESC) 2019/797, préc.

⁵⁴⁷ *Ibid.*

⁵⁴⁸ *Ibid.*, article 1 § 2 a).

⁵⁴⁹ *Ibid.*, article 1 § 2 b).

⁵⁵⁰ *Ibid.*, article 1 § 2 c).

⁵⁵¹ *Ibid.*, article 1 § 2 d).

incluant hypothétiquement des ressortissants de l'Union, utilisant des infrastructures situées à l'extérieur de l'Union ou avec l'appui de ces dernières, est donc couverte par ces mesures. Cette hypothèse semble d'ailleurs se confirmer par la lecture *a contrario* de l'article 4 §2 de la décision, selon laquelle « *un État membre n'est pas tenu (...) de refuser l'entrée sur son territoire à ses propres ressortissants* »⁵⁵². Le fait que des ressortissants de l'Union soient susceptibles de mener des cyberattaques, peut au juste titre relever du domaine pénal, et donc de l'ELSJ. L'article 83 TFUE permet notamment d'établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière, incluant la criminalité informatique⁵⁵³. Le cas de ces ressortissants de l'Union peut donc également relever de l'article 83 TFUE et, le cas échéant, de l'article 75 TFUE pour ce qui est des mesures administratives concernant le gel des fonds ou des avoirs financiers, à la condition toutefois que ces cyberattaques soient liées à une activité terroriste. À ce titre, l'Union est déjà dotée d'un instrument législatif permettant « *rapprocher le droit pénal des États membres dans le domaine des attaques contre les systèmes d'information* »⁵⁵⁴.

Malgré cette possibilité de cibler les ressortissants de l'Union, ces mesures restrictives conservent une forte dimension internationale en ce qu'elles peuvent s'appliquer « *en réponse à des cyberattaques ayant des effets importants dirigées contre des pays tiers ou des organisations internationales* »⁵⁵⁵. Cette dimension internationale est confirmée par les mesures adoptées en juillet 2020, fixant la liste des personnes physiques et morales, des entités et des organismes impliqués dans des cyberattaques⁵⁵⁶. Parmi les six personnes physiques faisant l'objet de ces mesures, quatre sont responsables de tentatives de cyberattaques contre l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), dont certains membres de la direction générale du renseignement de l'état-major des forces armées de la Fédération de Russie⁵⁵⁷. Les autres personnes figurant sur cette liste ont apporté leur soutien ou ont participé, ou ont facilité les cyberattaques connues sous les noms de « WannaCry », de « NotPetya » et

⁵⁵² *Ibid.*, article 4 §2.

⁵⁵³ Article 83 §1 et §2 TFUE.

⁵⁵⁴ Directive 2013/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 relative aux attaques contre les systèmes d'information et remplaçant la décision-cadre 2005/222/JAI du Conseil, JOUE n° L 218 du 14 août 2013, p. 8–14.

⁵⁵⁵ Article 1 §6 de la décision (PESC) 2019/797, préc.

⁵⁵⁶ Décision (PESC) 2020/1127, préc. ; Règlement d'exécution (UE) 2020/1125 du Conseil du 30 juillet 2020 mettant en œuvre le règlement (UE) 2019/796 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, JOUE n° L 246 du 30 juillet 2020, p. 4–9.

⁵⁵⁷ *Ibid.*

de « Operation Cloud Hopper »⁵⁵⁸. La liste des personnes ciblées par ces sanctions a été élargie en octobre 2020, à deux membres du 85^{ème} centre principal des services spéciaux de la direction générale du renseignement de l'état-major des forces armées de la Fédération de Russie, ainsi que le centre lui-même en raison de leur implication dans une cyberattaque menée contre le parlement fédéral allemand en avril et mai 2015⁵⁵⁹. Bien que cette dernière n'ait pas été menée par des ressortissants de l'Union, ces mesures adoptées en réaction à cette cyberattaque contre le parlement fédéral allemand confirment la contribution de ces mesures à la sécurité au sein de l'Union. Cette contribution se confirme également à travers l'adoption du régime de mesures restrictives adoptées en réaction aux graves violations des droits de l'homme.

2. La lutte contre certains domaines de criminalité poursuivis dans le cadre de l'ELSJ

Dans la continuité des régimes de mesures thématiques en réaction à l'utilisation des armes chimiques et aux cyberattaques et du *Magnitsky Act* adopté par les États-Unis⁵⁶⁰, l'Union s'est dotée d'un régime de mesures restrictives horizontales contre les graves violations des droits de l'homme. Au niveau européen, certaines mesures restrictives géographiques permettaient déjà de sanctionner des violations aux droits de l'homme, notamment en Myanmar⁵⁶¹, en Iran⁵⁶² ou encore en Syrie⁵⁶³. Le Parlement européen fut le premier à réclamer

⁵⁵⁸ La liste concernant ces attaques a été complétée par la décision (PESC) 2020/1748 du Conseil du 20 novembre 2020 modifiant la décision (PESC) 2019/797 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, JOUE n° L 393 du 23 novembre 2020, p. 19–20 et le règlement d'exécution (UE) 2020/1744 du Conseil du 20 novembre 2020 mettant en œuvre le règlement (UE) 2019/796 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, JOUE n° L 393 du 23 novembre 2020, p. 1–2.

⁵⁵⁹ Décision (PESC) 2020/1537 du Conseil du 22 octobre 2020 modifiant la décision (PESC) 2019/797 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, JOUE n° L 351I du 22 octobre 2020, p. 5–7 ; Règlement d'exécution (UE) 2020/1536 du Conseil du 22 octobre 2020 mettant en œuvre le règlement (UE) 2019/796 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, JOUE n° L 351I du 22 octobre 2020, p. 1–4.

⁵⁶⁰ Les États-Unis furent les premiers à se doter d'un outil réagissant à des violations et à des atteintes aux droits de l'homme, avec tout d'abord le *Russia and Moldova Jackson – Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act*, en réaction à la torture et au meurtre de Sergei Magnitsky visant à frapper d'interdiction d'entrée sur le territoire les fonctionnaires russes associés à ces crimes, puis avec le *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*, prévoyant des interdictions d'entrée sur le territoire, des mesures de gel de fonds. Cette initiative américaine fut suivie par plusieurs États européens, dont l'Estonie, le Canada, la Lituanie, la Lettonie et le Royaume-Uni qui se sont dotés de législations nationales appropriées.

⁵⁶¹ Considérant 2 du préambule de la position commune 96/635/PESC du 28 octobre 1996 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du Traité sur l'Union européenne, relative à la Birmanie/au Myanmar, JOUE, n° L 287 du 8 novembre 1996, pp. 1-2.

⁵⁶² Considérant 2 du préambule de la décision 2011/235/PESC du Conseil du 12 avril 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, JOUE, n° L 100 du 14 avril 2011, pp. 51-57.

⁵⁶³ Considérants 1 et 2 du préambule de la décision 2011/273/PESC du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, JOUE., n° L 121 du 10 mai 2011, pp. 11-14. Voir I. BOSSE-

l'adoption d'un régime autonome de sanctions de l'Union « à l'encontre d'individus impliqués dans des atteintes aux droits de l'homme, où que ce soit dans le monde »⁵⁶⁴. Ce « *Magnitsky européen* » fut adopté le 7 décembre 2020 avec l'adoption d'une décision sur le fondement de l'article 29 TUE⁵⁶⁵ et de son règlement sur le fondement de l'article 215 TFUE⁵⁶⁶. L'adoption de ce nouveau régime de sanctions s'inscrit directement dans la poursuite des objectifs de l'Union sur la scène internationale⁵⁶⁷. L'adoption de ces mesures dans le cadre de la PESC confirme la portée extrêmement large de ce domaine qui ne se limite pas à la poursuite des objectifs du renforcement de la sécurité internationale et de la sécurité de l'Union⁵⁶⁸, mais bien à ceux de l'ensemble de l'action extérieure. Dans ce cas particulier, la décision établissant ce régime de sanctions souligne spécifiquement la contribution du respect des droits de l'homme à la sécurité⁵⁶⁹.

Poursuivant les objectifs de la PESC, le champ d'application *ratione materiae* couvert par ces mesures restrictives est très vaste, au point de couvrir certains domaines de criminalité poursuivis dans le cadre de l'ELSJ. Tout d'abord, ces mesures visent à sanctionner la commission de deux crimes internationaux, le génocide et les crimes contre l'humanité⁵⁷⁰. Elles visent ensuite de manière exhaustive les graves violations des droits de l'homme ou graves atteintes à ces droits suivantes : la torture, l'esclavage, les exécutions extrajudiciaires, les disparitions forcées et les arrestations et détentions arbitraires⁵⁷¹. Enfin, elles visent de manière non limitative d'autres violations systématiques ou particulièrement graves telles que la traite des êtres humains, et plus particulièrement, les atteintes commises par les passeurs de migrants, ainsi que les violences sexuelles ou encore les violations des libertés de réunion, d'association ou d'opinion⁵⁷². Bien que ces dernières doivent être appréciées au regard des objectifs de la

PLATIERE, « L'Union européenne intensifie les sanctions à l'égard du régime syrien », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2012 p. 718.

⁵⁶⁴ Résolution du Parlement européen du 14 mars 2019 sur un régime de sanctions européen pour les violations des droits de l'homme, (P8_TA-PROV (2019)0215), § 2.

⁵⁶⁵ Décision (PESC) 2020/1999, préc.

⁵⁶⁶ Règlement (UE) n° 2020/1998 du Conseil du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L 410I du 7 décembre 2020, p. 1-12.

⁵⁶⁷ Articles 3 §5 et 21 §2 b) TUE.

⁵⁶⁸ Article 21 §2 a) et c) TUE.

⁵⁶⁹ Considérant 1 du préambule de la décision (PESC) 2020/1999, préc. : « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit et de respect des droits de l'homme et est déterminée à protéger ces valeurs, qui jouent un rôle essentiel pour assurer la paix et une sécurité durable, en tant que pierres angulaires de son action extérieure ».

⁵⁷⁰ Article 1^{er} a) et b) de la décision (PESC) 2020/1999, préc. ; Article 2 §1^{er} a) et b) du règlement (UE) n° 2020/1998, préc.

⁵⁷¹ Article 1^{er} c) de la décision (PESC) 2020/1999, préc. ; Article 2 § 1^{er} c) du règlement (UE) n° 2020/1998, préc.

⁵⁷² Article 1^{er} d) de la décision (PESC) 2020/1999, préc. ; Article 2 § 1^{er} d) du règlement (UE) n° 2020/1998, préc.

PESC, la lutte contre ces atteintes demeure des objectifs expressément attribués à l'ELSJ. La lutte contre la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants, ainsi que l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants sont des objectifs relevant expressément de la politique commune de l'immigration⁵⁷³ et de la coopération judiciaire en matière pénale⁵⁷⁴. La décision devant « *tenir compte du droit international coutumier et d'instruments de droit international largement reconnus* »⁵⁷⁵, tels que le protocole additionnel à la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants⁵⁷⁶, confirme cette hypothèse et n'exclut pas l'application de ces mesures à des personnes impliquées dans la criminalité organisée, la traite et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants. En réaction à la crise migratoire, certains régimes de mesures restrictives géographiques adoptés en réaction à la situation au Mali et en Libye visaient déjà expressément la lutte contre certains domaines de criminalité, tels que la criminalité organisée⁵⁷⁷, le trafic de migrants et la traite des êtres humains⁵⁷⁸, et contribuaient indirectement à la réalisation des objectifs expressément attribués à l'ELSJ. De plus, bien que la décision ne couvre pas expressément les actes de corruption, à la différence de son pendant américain, la liste des violations ou atteintes systématiques ou particulièrement graves aux droits de l'homme, n'étant pas exhaustive, il n'est pas exclu que

⁵⁷³ Article 79 §1 d) TFUE.

⁵⁷⁴ Article 83 §1 TFUE.

⁵⁷⁵ Article 1^{er} §2 j) de la décision (PESC) 2020/1999, préc.

⁵⁷⁶ L'Union a approuvé ce protocole additionnel par deux décisions de conclusion distinctes, dont l'une sur le fondement de la politique de la Communauté en matière de visas, d'asile, d'immigration et d'autres politiques liées à la libre circulation des personnes et l'autre sur le fondement de la politique de coopération au développement. Voir la décision 2006/619/CE du Conseil du 24 juillet 2006 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, à réprimer et à punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, en ce qui concerne les dispositions du protocole dans la mesure où celles-ci relèvent de la troisième partie, titre IV, du traité instituant la Communauté européenne, JOCE n° L 262 du 22 septembre 2006, p. 51–58 et la décision 2006/618/CE du Conseil du 24 juillet 2006 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, visant à prévenir, à réprimer et à punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, en ce qui concerne les dispositions du protocole, dans la mesure où celles-ci relèvent des articles 179 et 181 A du traité instituant la Communauté européenne, JOCE n° L 262 du 22 septembre 2006, p. 44–50.

⁵⁷⁷ Article 2 §1 c) de la décision (PESC) 2017/1775 du Conseil du 28 septembre 2017 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Mali, JOUE n° L 251 du 29 septembre 2017, p. 23–27 ; Article 2 §3 c) du règlement (UE) 2017/1770 du Conseil du 28 septembre 2017 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Mali, JOUE n° L 251 du 29 septembre 2017, p. 1–10.

⁵⁷⁸ Décision (PESC) 2017/1338 du Conseil du 17 juillet 2017 modifiant la décision (PESC) 2015/1333 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, JOUE n° L 185 du 18 juillet 2017, p. 49–50 et le règlement (UE) 2017/1325 du Conseil du 17 juillet 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/44 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, JOUE n° L 185 du 18 juillet 2017, p. 16–18 ; Décision d'exécution (PESC) 2018/872 du Conseil du 14 juin 2018 mettant en œuvre la décision (PESC) 2015/1333 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, JOUE n° L 152 du 15 juin 2018, p. 22–28 ; Décision d'exécution (PESC) 2018/1290 du Conseil du 24 septembre 2018 mettant en œuvre la décision (PESC) 2015/1333 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye JOUE n° L 240 du 25 septembre 2018, p. 63–66.

les actes de corruption, dont la lutte relève également des objectifs de l'ELSJ au titre de la coopération judiciaire en matière pénale⁵⁷⁹, soient couverts par ces mesures restrictives⁵⁸⁰. Il semblerait toutefois que l'Union ait fait le choix de la mise en place d'un régime de mesures restrictives horizontal et spécifique pour la lutte contre la corruption. Ce dernier n'ayant toujours pas été adopté, reste au stade de la proposition⁵⁸¹. Ce régime viserait à « *compléter nos actions de politique intérieure et extérieure en matière de lutte contre la corruption* »⁵⁸².

Par ailleurs, le régime instauré se révèle également extrêmement large quant à son champ d'application *ratione personae*. En énonçant les « *personnes physiques ou morales, entités ou organismes* » pouvant faire l'objet des mesures au titre du nouveau régime, la décision vise non seulement des acteurs étatiques ou autres acteurs « *exerçant effectivement un contrôle ou une autorité sur un territoire* », mais aussi des acteurs non étatiques⁵⁸³. De la même manière que les mesures visant à lutter contre les cyberattaques, ces acteurs peuvent faire l'objet de mesures d'interdiction d'entrée ou de passage en transit sur le territoire des États membres ou de gel de fonds et de ressources économiques. Parmi ceux-ci, les personnes physiques responsables des actes de graves violations des droits de l'homme, ainsi que les personnes physiques qui apportent un soutien financier, technique ou matériel pour de tels actes ou qui en sont associées⁵⁸⁴. L'exception accordée aux États membres de ne pas refuser l'entrée sur son territoire de ses propres ressortissants⁵⁸⁵, confirme également la possibilité pour ce régime de mesures de cibler les ressortissants et citoyens des États membres de l'Union.

En pratique, la majorité des personnes ciblées par ces mesures sont des ressortissants d'États tiers exerçant ou ayant exercé des fonctions officielles auprès de leur État de nationalité ou présentant un lien organique avec ce dernier. En mars 2021, quatre ressortissants russes,

⁵⁷⁹ Article 83 §1 TFUE.

⁵⁸⁰ C. BEAUCILLON, « Projection normative et optimisation du droit international : la fin et les moyens des mesures restrictives de l'Union européenne en réaction aux violations graves des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 616.

⁵⁸¹ Proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Conseil en vue d'une décision du Conseil concernant des mesures restrictives en réaction aux actes graves de corruption, HR (2023) 108 et proposition conjointe de règlement du Conseil instaurant des mesures restrictives contre les actes graves de corruption, 3 mai 2023, JOIN (2023) 13 final.

⁵⁸² Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, sur la lutte contre la corruption 3 mai 2023, JOIN (2023) 12 final, p. 18.

⁵⁸³ Article 1^{er} § 3 de la décision (PESC) 2020/1999, préc. ; Article 2 § 3 du règlement (UE) n° 2020/1998, préc.

⁵⁸⁴ Articles 2 §1 et 3 §1 de la décision (PESC) 2020/1999, préc. ; Article 3 §1 du règlement (UE) n° 2020/1998, préc.

⁵⁸⁵ Article 2 §2 de la décision (PESC) 2020/1999, préc.

associés aux poursuites judiciaires et à la détention de l’opposant russe Alexeï Navalny, dont le procureur général de Fédération de Russie et le directeur du service pénitentiaire fédéral russe et occupant des fonctions officielles, ont été inscrits sur les listes⁵⁸⁶. Par la suite, cette liste fut complétée par onze personnes physiques de nationalité russe, chinoise, nord-coréenne, libyenne et sud-soudanaise et quatre personnes morales liées à la Chine, à la Corée du Nord, à la Libye et à l’Érythrée en raison de « *graves violations et atteintes dans le domaine des droits de l’homme dans différentes régions du monde, telles que les actes de torture, les exécutions extrajudiciaires, les disparitions forcées ou le recours systématique au travail forcé dont se rendent coupables des personnes et entités* »⁵⁸⁷. Hormis les personnes faisant partie de milices libyennes, ces personnes exercent ou ont exercé des fonctions officielles auprès de leur État de nationalité ou présentent un lien organique avec ce dernier. La liste des personnes visées par ces mesures a été élargie au groupe Wagner, l’entité militaire privée basée en Russie et proche du Kremlin, ainsi qu’à certains de ces membres en raison de « *actes de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, des exécutions et des assassinats extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires (...) en Ukraine, en Syrie, en Libye, en République centrafricaine (RCA), au Soudan et au Mozambique* »⁵⁸⁸. Depuis la guerre en Ukraine, ce régime de sanctions cible principalement des personnes et entités liées au régime du Kremlin, notamment les mesures liées aux actions du groupe Wagner à l’international⁵⁸⁹ ou encore les mesures adoptées en réaction aux arrestations et détentions arbitraires dans le cadre de l’affaire Vladimir Kara-Murza⁵⁹⁰ qu’en réaction à la mort d’Alexeï Navalny⁵⁹¹. Ces mesures ont

⁵⁸⁶ Décision (PESC) 2021/372 du Conseil du 2 mars 2021 modifiant la décision (PESC) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l’homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L 71 I du 2 mars 2021, p. 6-9.

⁵⁸⁷ Décision (PESC) 2021/481 du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la décision (PESC) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l’homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L 99 I du 22 mars 2021, pp. 25-36.

⁵⁸⁸ Décision (PESC) 2021/2197 du Conseil du 13 décembre 2021 modifiant la décision (PESC) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l’homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L 445I du 13 décembre 2021, p. 17-20.

⁵⁸⁹ Décision (PESC) 2023/433 du Conseil du 25 février 2023 modifiant la décision (PESC) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l’homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L 59I du 25 février 2023, p. 583-592.

⁵⁹⁰ Décision (PESC) 2023/1500 du Conseil du 20 juillet 2023 modifiant la décision (PESC) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l’homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L 183I du 20 juillet 2023, p. 35-46 ; Décision (PESC) 2024/418 du Conseil du 29 janvier 2024 modifiant la décision (PESC) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l’homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L, 2024/418, 29 janvier 2024.

⁵⁹¹ Décision (PESC) 2024/951 du Conseil du 22 mars 2024 modifiant la décision (PESC) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l’homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L, 2024/951, 22 mars 2024.

également été utilisées en réaction en la situation sécuritaire et politique en Iran⁵⁹². Plus surprenant, ce régime fut également mobilisé en réaction aux attentats orchestrés par le Hamas en Israël en octobre 2023⁵⁹³, en complément d'un régime de mesures restrictives spécifiquement dédié au Hamas⁵⁹⁴.

Bien que ciblant des personnes liées à un appareil étatique, ces mesures restrictives ne manquent pas d'interroger sur leur caractère pénal. En ciblant des incriminations, telles que le crime de génocide, la traite des migrants ou encore en visant de manière non exhaustive des violations systématiques ou particulièrement graves, il est possible de se demander si l'action de l'Union s'inscrit dans le cadre de la responsabilité internationale ou dans celui du droit pénal⁵⁹⁵. Or, bien que le caractère punitif des comportements susceptibles de justifier une inscription sur les listes semble dans certains cas être avéré⁵⁹⁶, il semblerait que les sanctions établies par ces régimes ne peuvent s'apparenter pleinement à des sanctions pénales. Tout d'abord, les conséquences d'une inscription sur une liste de ces mesures se traduisent essentiellement par des gels de fonds et des interdictions d'entrée ou de transit sur le territoire des États membres de l'Union et n'emportent pas en tant que telles des conséquences équivalentes à celles d'une sanction pénale, telle que des peines d'emprisonnement. Ensuite, ces mesures restrictives n'apportent pas toutes les garanties procédurales qu'apporte le procès pénal. Les sanctions établies par ces mesures restrictives ne résultent pas d'une condamnation prononcée par un juge pénal. La charge de la preuve est dans ce cas de figure inversée puisqu'il incombe aux personnes ciblées de démontrer au Conseil ou à la Cour de justice les raisons pour lesquelles elles ne devraient pas figurer sur les listes⁵⁹⁷. La présomption d'innocence ne s'applique également pas dans le cadre de ces mesures⁵⁹⁸. Par exemple, dans la décision initiale d'inscription du nom d'une personne ou d'une entité sur une liste de personnes et d'entités dont

⁵⁹² Décision (PESC) 2024/385 du Conseil du 19 janvier 2024 instituant des mesures restrictives à l'encontre de ceux qui soutiennent, facilitent ou permettent des actions violentes du Hamas et du Jihad islamique palestinien, JOUE n° L, 2024/385, 19 janvier 2024.

⁵⁹³ Décision (PESC) 2024/1074 du Conseil du 12 avril 2024 modifiant la décision (PESC) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L, 2024/1074, 12 avril 2024.

⁵⁹⁴ Depuis 2001, le Hamas figure déjà sur les listes des entités ciblées par les mesures restrictives relatives à la lutte contre le terrorisme. Voir la position commune 2001/931/PESC, préc.

⁵⁹⁵ C. BEAUCILLON, « Projection normative et optimisation du droit international : la fin et les moyens des mesures restrictives de l'Union européenne en réaction aux violations graves des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 618.

⁵⁹⁶ C. BEAUCILLON, « Lutte contre l'impunité ou alternative à la justice ? À propos des mesures restrictives de l'Union européenne en réaction aux violations graves des droits de l'homme », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°127, 2021, p. 554.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, p. 565.

⁵⁹⁸ *Ibid.*

les fonds sont gelés, le Conseil n'est pas tenu de communiquer au préalable à la personne ou à l'entité concernée les motifs sur lesquels il entend fonder cette inscription. Afin de ne pas compromettre son efficacité, une telle mesure doit pouvoir bénéficier « *d'un effet de surprise* »⁵⁹⁹ et s'appliquer immédiatement. De la même manière, ces mesures peuvent déroger au droit fondamental d'être entendu au cours d'une procédure précédant l'adoption de mesures restrictives si cela est justifié « *par la nécessité d'assurer l'efficacité des mesures de gel de fonds et [...] par des considérations impérieuses touchant à la sûreté ou à la conduite des relations internationales de l'Union et de ses États membres* »⁶⁰⁰. Enfin, s'ajoute à cela la possibilité pour certaines personnes d'être sanctionnées plusieurs fois en figurant sur la liste de deux régimes distincts de mesures restrictives. C'est ce qu'a notamment révélé la pratique concernant une personne visée par le régime de mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et par le régime thématique visant la lutte contre la prolifération des armes chimiques⁶⁰¹. En revanche, bien que ces mesures thématiques ne puissent être qualifiées de sanctions pénales, mais plutôt de sanctions administratives ou politiques⁶⁰², elles soulèvent la question de leur complémentarité avec les mesures adoptées dans le cadre de l'ELSJ et revêtant cette fois-ci un caractère pénal⁶⁰³.

B. La recherche d'une complémentarité entre les mesures restrictives thématiques et les instruments de la coopération judiciaire en matière pénale

L'adoption des nouveaux régimes thématiques, et leur mise en œuvre interrogent quant à leur complémentarité avec les instruments de l'ELSJ. Tout d'abord, au regard de leur portée, ces mesures restrictives thématiques renouvellent la question de la complémentarité et l'effet utile des mesures administratives. En effet, une hypothétique complémentarité basée sur un critère de nationalité distinguant les mesures adoptées à l'encontre des ressortissants de l'Union et celles adoptées à l'encontre des ressortissants des États tiers, semble *a priori* convaincante (1). Cette hypothèse s'avère toutefois inutile en pratique dans la mesure où les mesures d'harmonisation pénales adoptées dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale

⁵⁹⁹ CJUE, gr. Ch., 21 décembre 2011, *France/People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, Rec. p. I-13427, point 61.

⁶⁰⁰ *Ibid.*, point 67.

⁶⁰¹ C. PORTELA, « Horizontal sanctions regimes: targeted sanctions reconfigured? », in C. BEAUCILLON (dir.), *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, London, Edward Elgar Publishing, pp. 441-457.

⁶⁰² R. PARIZOT, « Les sanctions européennes contre la Russie : le tour d'écrou pénal », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2023, p. 351.

⁶⁰³ C. BEAUCILLON, « Lutte contre l'impunité ou alternative à la justice ? À propos des mesures restrictives de l'Union européenne en réaction aux violations graves des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 562 et 564.

couvrent déjà cette hypothèse. En outre, au regard de leur portée matérielle et géographique des mesures restrictives, une complémentarité plus globale semble se dessiner avec les mesures d'harmonisation pénale (2).

1. L'hypothétique complémentarité entre les mesures restrictives et les mesures administratives sur le fondement d'un critère de nationalité

Les mesures administratives fixées à l'article 75 TFUE ne figurent pas dans les dispositions relatives à la coopération judiciaire en matière pénale⁶⁰⁴. Toutefois, l'étude de leur complémentarité avec les mesures restrictives nourrit les réflexions sur la complémentarité entre les mesures restrictives et les mesures d'harmonisation pénales. La réflexion menée est purement hypothétique dans la mesure où l'article 75 TFUE souffre d'une « *inutilité pratique* »⁶⁰⁵. Cependant, les différents régimes thématiques, bien que retenant un champ d'application extrêmement vaste et ambigu, laissent entrevoir une possible utilité à l'article 75 TFUE qui serait complémentaire à cesdits régimes. Cette hypothétique complémentarité entre les deux régimes de sanctions reposerait sur la distinction entre les ressortissants des États membres de l'Union et ceux des États tiers.

Il ne s'agit pas ici de distinguer les terroristes dits « internes » des terroristes dits « externes » ou « internationaux » comme le proposait le Conseil dans le cadre de l'affaire relative aux mesures restrictives⁶⁰⁶. Cette proposition, contestée par le Parlement⁶⁰⁷ et par l'avocat général⁶⁰⁸, fut rejetée par la Cour⁶⁰⁹. La proposition du Conseil pouvait *a priori* être convaincante au regard des traités et pouvait s'inscrire dans la logique d'une complémentarité des régimes de mesures fondée sur la distinction entre la sécurité intérieure, d'une part, et la sécurité extérieure et internationale, d'autre part. En 2016, la Commission avait également proposé de mobiliser les mesures administratives pour les « *personnes ayant des liens avec le*

⁶⁰⁴ L'article 75 TFUE ne relève pas des dispositions inscrites au sein du chapitre 4 relatif à la coopération judiciaire en matière pénale.

⁶⁰⁵ M.-E. MORIN, *Le système pénal de l'Union européenne*, op. cit., p. 88.

⁶⁰⁶ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 22.

⁶⁰⁷ Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 31 janvier 2012 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 26.

⁶⁰⁸ *Ibid.*, points 75 à 79.

⁶⁰⁹ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 74 : « Par ailleurs, l'argument du Parlement selon lequel il n'est pas possible d'opérer une distinction entre, d'une part, la lutte contre le terrorisme « interne » et, d'autre part, celle contre le terrorisme « externe » n'apparaît pas susceptible de remettre en cause le choix de l'article 215, paragraphe 2, TFUE en tant que base juridique du règlement attaqué ».

terrorisme qui ne font pas partie des groupes internationaux figurant sur les listes des Nations unies »⁶¹⁰. Cependant, comme l'affirme l'avocat général, cette répartition va à l'encontre de la nature même du terrorisme. Le terrorisme ignorant les frontières, « un groupe terroriste agissant habituellement au sein de l'Union [peut] décider à tout moment de collaborer avec d'autres groupes terroristes [...] situés hors de l'Union »⁶¹¹. La distinction entre les terroristes « internes » et terroristes « externes » ou « internationaux » est désormais brouillée. Il est proposé ici de distinguer ces terroristes non pas sur un critère géographique, mais sur un critère de nationalité.

Cette hypothétique complémentarité entre les deux régimes reviendrait à recourir à l'article 215 §2 TFUE lorsque les personnes ciblées sont des ressortissants ou des citoyens d'États tiers et de recourir à l'article 75 TFUE lorsque les personnes ciblées sont des ressortissants ou des citoyens de l'Union ayant recours à des activités terroristes ou à des activités connexes. Cette répartition, faisant en quelque sorte application d'un « critère de personnalité »⁶¹² ou de nationalité, serait convaincante à plusieurs égards. Premièrement, cette répartition n'a pas été examinée par la Cour dans l'arrêt du 19 juillet 2012 et serait même en conformité puisque la Cour reconnaît que « la lutte contre le terrorisme et son financement est (...) susceptible de relever des objectifs poursuivis par l'espace de liberté, de sécurité et de justice »⁶¹³. Deuxièmement, cette répartition permettrait d'assurer une cohérence au sein de l'article 215 TFUE. Le paragraphe premier de l'article 215 TFUE vise spécifiquement les mesures destinées aux États tiers. Destiner le second paragraphe aux mesures restrictives visant spécifiquement les personnes physiques ou morales, groupes ou entités non étatiques résidant ou ayant la nationalité d'un État tiers de l'Union instaurerait une certaine cohérence au sein de cet article. Troisièmement, cette solution semble se confirmer en pratique. La position commune n°2001/931/PESC du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme⁶¹⁴, est le seul régime de mesure fondé sur une double base juridique relevant de la PESC et de la JAI⁶¹⁵. Or, ce régime de mesures restrictives comprenait initialement, dans la liste des personnes visées, des ressortissants des

⁶¹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à un plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme, 2 février 2016, COM (2016) 50 final, p. 12

⁶¹¹ Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 31 janvier 2012 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 76.

⁶¹² M.-E. MORIN, *Le système pénal de l'Union européenne*, op. cit., p. 91.

⁶¹³ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., point 61.

⁶¹⁴ Position commune n° 2001/931/PESC, préc.

⁶¹⁵ Les ex-articles 15 et 34 TUE.

États membres de l'Union, à savoir des activistes du groupe terroriste basque ETA et irlandais l'IRA⁶¹⁶. De la même manière, si les régimes de sanctions thématiques concernant les cyberattaques et les violations aux droits de l'homme n'excluent pas en théorie de leur champ d'application les ressortissants de l'Union agissant à l'extérieur de l'Union, cette hypothèse n'est pas confirmée en pratique. Les mesures restrictives visant par exemple à lutter contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres ne ciblent pour l'heure que des ressortissants ou des entités d'États tiers. Les ressortissants de l'Union peuvent d'ailleurs faire l'objet d'exceptions puisque « *Un État membre n'est pas tenu, de refuser l'entrée sur son territoire à ses propres ressortissants* »⁶¹⁷. Ces ressortissants pourraient ainsi échapper aux mesures restrictives, mais faire l'objet de gels d'avoir ou de ressources économiques par des mesures administratives fondées sur l'article 75 TFUE. À ce titre, quatrièmement, cette hypothèse se justifie également au regard de la nature des sanctions pouvant être instaurées sur le fondement de l'article 75 TFUE. En effet, cet article ne vise qu'à instaurer des mesures administratives concernant les mouvements de capitaux et les paiements, telles que le gel des fonds, des avoirs financiers ou des bénéfices économiques qui appartiennent aux personnes visées. Il ne vise pas à mettre en place des mesures d'interdiction d'entrée ou de transit sur le territoire des États membres de l'Union. Cette hypothèse permettrait de sanctionner les ressortissants des États membres de l'Union, agissant à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union, par des gels d'avoir sans pour autant leur interdire d'entrer sur le territoire de l'Union si ceux-ci exercent une activité terroriste ou des activités connexes à l'extérieur de l'Union. En cas d'entrée sur le territoire des États membres, ces ressortissants pourraient ainsi faire l'objet de sanctions pénales.

Cependant, cette possible complémentarité se heurte aux mesures adoptées dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale. En effet, si les sanctions imposées par les nouveaux régimes de mesures thématiques permettent par exemple de sanctionner des personnes responsables de cyberattaques ou d'actes terroristes agissant à l'extérieur de l'Union, le cadre législatif pénal de l'Union organise le gel et la confiscation des instruments et des produits liés à plusieurs infractions, y compris issus du terrorisme et de la cybercriminalité au sein de l'Union européenne⁶¹⁸. Ce cadre pénal produit les mêmes effets que les mesures

⁶¹⁶ Voir la liste en annexe de la position commune n° 2001/931/PESC, préc.

⁶¹⁷ Article 4 §2 de la décision (PESC) 2019/797, préc.

⁶¹⁸ Article 3 de la directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne, JOUE n° L 127 du 29 avril 2014, p. 39–50 ; Règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018

administratives pouvant être adoptées sur le fondement de l'article 75 TFUE. La confiscation des biens devant avoir lieu « *sous réserve d'une condamnation définitive pour une infraction pénale* »⁶¹⁹, l'article 75 TFUE aurait pu être mobilisé de manière préventive lorsqu'une personne suspectée d'agir à l'extérieur de l'Union et sans qu'une condamnation ne puisse être prononcée. Cependant, la directive relative au gel et à la confiscation prévoit ce cas de figure en prévoyant la possibilité de confisquer les biens, notamment en cas de fuite du suspect ou de la personne poursuivie, et dans la mesure où une procédure pénale a été engagée et est susceptible de déboucher sur une condamnation pénale⁶²⁰. Le seul champ de l'article 75 TFUE est alors réduit à des mesures administratives préventives sans qu'une procédure pénale ne soit engagée. Cette faible utilité pratique de l'article 75 TFUE est confirmée, dans un rapport de 2016 sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective dans lequel la Commission européenne s'est interrogée après les attentats de Paris sur la valeur ajoutée de cette disposition dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Dans ce rapport, la Commission l'avait considéré comme « *faible* »⁶²¹. L'institution avait notamment considéré que les régimes de mesures restrictives adoptés au titre de la PESC permettent de geler les fonds et les autres avoirs des personnes liées à Daech et à Al-Qaïda, permettant ainsi de bloquer les avoirs de tout terroriste exerçant des activités en Europe dans la mesure où il a des liens avec ces groupes⁶²². Concernant les autres groupes exerçant des activités terroristes dans l'Union, la Commission avait jugé que le cadre législatif pénal fournissait davantage d'options pour bloquer les fonds liés au terrorisme, puisqu'il offre plus de garanties que le gel administratif d'avoir, tout en restant assorti de moyens d'action rapides et efficaces⁶²³. Cette analyse fournie par la Commission s'applique également à d'autres régimes de sanctions, notamment celui visant à lutter contre les actes de cyberattaques dans la mesure où le régime de sanction actuel fournit à l'Union la possibilité de couvrir toutes cyberattaques menées à l'extérieur de l'Union. Les sanctions pénales et le gel et la confiscation des instruments et des produits liés à la cybercriminalité au sein l'Union européenne sont également couverts par le droit pénal de l'Union⁶²⁴.

concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation, JOUE n° L 303 du 28 novembre 2018, p. 1–38.

⁶¹⁹ Article 4 §1 de la directive 2014/42/UE, préc.

⁶²⁰ *Ibid.*, article 4 §2.

⁶²¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, Troisième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 21 décembre 2016, COM (2016) 0831 final, p. 7.

⁶²² *Ibid.*

⁶²³ *Ibid.*

⁶²⁴ Article 3 de la directive 2014/42/UE, préc. ; Règlement (UE) 2018/1805, préc. ; Directive (UE) 2017/541, préc.

L'article 75 TFUE se voit donc privé de tout effet utile puisque le droit pénal de l'Union offre davantage d'effectivité et un champ matériel plus vaste que la lutte contre le terrorisme et les activités connexes. La recherche d'une hypothétique complémentarité entre les mesures restrictives et les mesures administratives est donc inutile en pratique puisqu'une complémentarité plus globale et plus complexe existe entre les mesures restrictives adoptées dans le cadre de la PESC et les mesures d'harmonisation pénale.

2. La complémentarité plus globale des mesures restrictives et des mesures d'harmonisation pénale

Les directives adoptées dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale permettent de fixer des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions⁶²⁵. Ces directives permettent de fixer des sanctions pour les criminels, notamment les cybercriminels, agissant en tout ou en partie sur le territoire d'un État membre ou en cas de cyberattaque menée par un de leurs ressortissants⁶²⁶, ainsi que les auteurs d'actes terroristes⁶²⁷ et d'autres infractions pénales⁶²⁸. Les différentes directives établissant des règles minimales concernant la définition des infractions et sanctions pénales s'appliquent aux ressortissants des États membres de l'Union, que l'infraction ait lieu ou non sur le territoire des États membres⁶²⁹. Les mesures restrictives adoptées dans le cadre de la PESC peuvent donc agir en complément des actes adoptés dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale. De manière schématique, les directives d'harmonisation des infractions et des sanctions pénales permettent de sanctionner, par des sanctions pénales, les ressortissants des États membres de l'Union ayant commis une infraction sur le territoire ou à l'extérieur de l'Union, ainsi que les ressortissants d'États tiers ayant commis une infraction sur le territoire des États membres de l'Union. Les mesures restrictives adoptées dans le cadre de la PESC permettent, quant à elles, d'imposer, non pas des sanctions pénales, mais des gels d'avoirs et des ressources financières ou des mesures d'interdiction d'entrée sur le territoire des États membres aux ressortissants d'États

⁶²⁵ Article 83 §1 TFUE.

⁶²⁶ Article 12 de la directive 2013/40/UE, préc.

⁶²⁷ Article 19 de la directive (UE) 2017/541, préc.

⁶²⁸ Voir notamment dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux, la directive (UE) 2018/1673, préc., ou pour le trafic de drogue, la directive (UE) 2017/2103 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2017 modifiant la décision-cadre 2004/757/JAI du Conseil afin d'inclure de nouvelles substances psychoactives dans la définition du terme « drogue » et abrogeant la décision 2005/387/JAI du Conseil, JOUE n° L 305 du 21 novembre 2017, p. 12–18.

⁶²⁹ Voir par exemple, l'article 12 de la directive 2013/40/UE, préc.

tiers suspectés d'avoir commis des infractions telles que des actes terroristes ou des cyberattaques à l'extérieur du territoire de l'Union.

Cependant, cette répartition entre les mesures restrictives et les mesures d'harmonisation pénale est confrontée à une zone grise, mise en lumière par la problématique des combattants terroristes étrangers. Ces combattants terroristes étrangers sont des ressortissants des États membres de l'Union qui se rendent ou se sont rendus à l'étranger à des fins de terrorisme notamment en combattant en Syrie ou en Iraq pour des groupes terroristes internationaux tels que Daesh ou Al-Qaida et de retour sur le territoire de l'Union. La problématique des combattants étrangers est longtemps restée une problématique commune et une source de préoccupation majeure entre les structures de la PESC et de l'ELSJ⁶³⁰. Cette problématique n'était pas couverte, ou de manière insuffisante par le droit pénal et les mesures restrictives. Les attentats de Paris et de Bruxelles de 2015 et 2016 ont conduit les institutions de l'Union à adapter leur législation. Après ces attentats, l'Union a adopté et complété la liste des mesures restrictives adoptées à l'encontre des terroristes d'Al-Qaida et dictées par les Nations-Unies⁶³¹. Le Conseil adopta la décision (PESC) 2016/1693 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'EIL (Daech) et d'Al-Qaida et de personnes, groupes, entreprises et entités associés, abrogeant la position commune 2002/402/PESC⁶³². Cette décision permet d'adopter des mesures restrictives autonomes, avec le règlement (UE) 2016/1686⁶³³, tout en maintenant celles établies dans le cadre du règlement (CE) n° 881/2002 mettant en œuvre les mesures adoptées par le Conseil de sécurité des Nations-Unies. Ces nouveaux régimes portent donc à trois le nombre de régimes de mesures restrictives adoptées par l'Union dans le domaine de la PESC et visant à lutter contre le terrorisme⁶³⁴. Or, le nouveau régime adopté en 2016 a permis d'élargir les catégories des éléments constitutifs d'actes de terroriste et de sanctionner des ressortissants de l'Union. Ce nouveau régime permet de geler les fonds et d'interdire l'entrée ou le passage en transit sur le territoire des États membres des personnes associées à ces groupes terroristes, qui veulent se déplacer ou tenter de se déplacer en dehors de l'Union au

⁶³⁰ Voir *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 1 et Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

⁶³¹ Initialement, la position commune 2002/402/PESC, préc. et le règlement (CE) n° 881/2002, préc.

⁶³² Décision (PESC) 2016/1693 du Conseil du 20 septembre 2016 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'EIL (Daech) et d'Al-Qaida et de personnes, groupes, entreprises et entités associés, et abrogeant la position commune 2002/402/PESC, JOUE n° L 255 du 21 septembre 2016, p. 25–32.

⁶³³ Règlement (UE) 2016/1686 du Conseil du 20 septembre 2016 instituant des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de l'EIL (Daech) et d'Al-Qaida ainsi que des personnes physiques et morales, des entités ou des organismes qui leur sont liés, JOUE n° L 255 du 21 septembre 2016, p. 1–11.

⁶³⁴ La Position commune n° 2001/931/PESC, préc., mise en œuvre par le règlement (CE) n° 2580/2001, préc., et la décision (PESC) 2016/1693, préc., mise en œuvre par le règlement (CE) n° 881/2002 et le règlement (UE) 2016/1686, préc.

des fins terroristes ou pour participer à des actes ou des activités terroristes⁶³⁵. Ces éléments caractéristiques des personnes susceptibles d’être visées par ces mesures, par leur portée, permettent d’inclure des ressortissants de l’Union. La mention selon laquelle « *un État membre n’est pas tenu [...] de refuser l’accès à son territoire à ses propres ressortissants* »⁶³⁶ confirme que ces mesures peuvent cibler des ressortissants des États membres de l’Union. La liste des personnes visées par ces mesures inclut en effet des ressortissants français et allemands⁶³⁷. Cet exemple remet donc en cause la répartition entre les mesures restrictives et les mesures pénales de l’ELSJ en ce que les mesures restrictives peuvent viser des ressortissants de l’Union.

En parallèle, le cadre pénal de l’Union en matière de lutte contre le terrorisme a également fait l’objet d’une révision en 2017 avec l’adoption d’une nouvelle directive⁶³⁸. Cette dernière vise spécifiquement les combattants terroristes étrangers⁶³⁹. La directive élargit les éléments caractéristiques d’une infraction terroriste en incluant notamment le recrutement, le fait de dispenser ou de recevoir un entraînement au terrorisme ou encore voyager à des fins de terrorisme⁶⁴⁰. Les deux cadres, les mesures restrictives et la directive peuvent donc cibler les mêmes terroristes, ressortissants de l’Union ou non, se déplaçant par exemple à l’étranger pour suivre un entraînement au terrorisme ou combattre pour un groupe terroriste. La répartition entre les mesures restrictives et les mesures pénales ne peut dès lors plus se limiter au simple critère de nationalité, mais doivent s’étendre à la position géographique des personnes visées ainsi qu’à la nature des sanctions, pénale ou non. Les mesures restrictives ciblent par exemple un ressortissant français en gelant ses ressources financières dès lors qu’il agit à l’extérieur de l’Union et ne peut faire l’objet de sanctions pénales, les mesures pénales ne pouvant prendre leur effet qu’une fois que le ressortissant se situe sur le territoire de l’Union. En effet, la directive spécifie que les États membres prennent les mesures nécessaires à l’égard des infractions d’actes terroristes lorsque l’infraction a été commise, en tout ou en partie, sur son territoire ou à bord d’un navire battant son pavillon, et donc par tout ressortissant de l’Union ou non, lorsque l’infraction est commise par l’un de ses ressortissants ou résidents ou pour le

⁶³⁵ Articles 2 §2 et 3 §2 de la décision (PESC) 2016/1693, préc.

⁶³⁶ Article 2 §3 de la décision (PESC) 2016/1693, préc.

⁶³⁷ Pour voir la liste la plus récente et mise à jour, voir le règlement d’exécution (UE) 2024/338 du Conseil du 16 janvier 2024 mettant en œuvre le règlement (UE) 2016/1686 instituant des mesures restrictives supplémentaires à l’encontre de l’EIIL (Daech) et d’Al-Qaida ainsi que des personnes physiques et morales, des entités ou des organismes qui leur sont liés, JOUE n° L, 2024/338, 16 janvier 2024.

⁶³⁸ Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, JOUE n° L 88 du 31 mars 2017, p. 6–21.

⁶³⁹ *Ibid.*, considérant 4 du préambule.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, articles 6, 7, 8 et 9.

compte d'une personne morale établie sur son territoire⁶⁴¹. Ces sanctions pénales, comprenant des peines privatives de liberté pouvant aller jusqu'à 15 ans minimum pour les infractions liées à un groupe terroriste⁶⁴² (critère matériel), peuvent donc s'appliquer à l'encontre des ressortissants d'un État membre (critère de nationalité), indépendamment du lieu où l'infraction est commise ou à l'encontre des ressortissants d'un État membre et les non-ressortissants si l'infraction est commise sur son territoire (critère géographique). Les mesures restrictives complètent le dispositif pénal en sanctionnant non pénalement, par des gels de ressources financières et d'interdiction d'entrée et de transit (critère matériel), les ressortissants d'États tiers responsables d'infractions terroristes à l'extérieur de l'Union, et se situant à l'extérieur de l'Union (terroristes internationaux) et à l'encontre de ressortissants européens (combattants terroristes étrangers), se situant à l'extérieur de l'Union et ne pouvant faire l'objet de sanctions pénales effectives dès lors qu'ils ne se situent pas sur le territoire de l'Union. Ces ressortissants européens pourront faire l'objet de poursuite pénale une fois sur le territoire de l'Union. Les mesures restrictives permettent ainsi de combler le vide laissé par le droit pénal en ciblant, par des gels d'avoir les ressortissants de l'Union ou d'États tiers soupçonnés d'actes terroristes et se situant à l'extérieur de l'Union. Ces mesures restrictives constituent en cela des instruments de prévention et comme un « *puissant instrument de précaution pour priver les terroristes de ressources et de mobilité* »⁶⁴³.

Cette complémentarité globale entre les mesures restrictives et les actes adoptées dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale a pris un nouveau tournant en réaction au conflit en Ukraine. Dans le cadre de sa réaction, l'Union a parachevé l'extension de la portée des mesures restrictives dans le champ de la coopération judiciaire en matière pénale.

II. Une extension parachevée dans le champ de la coopération judiciaire et policière en matière pénale en réaction au conflit en Ukraine.

Le champ d'application extrêmement large de l'article 215 §2 TFUE a conduit, en pratique, à l'adoption de mesures restrictives géographiques touchant à différents domaines tels

⁶⁴¹ *Ibid.*, article 19.

⁶⁴² *Ibid.*, article 15.

⁶⁴³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, 9 décembre 2020, COM (2020) 795 final, p. 17.

que la sécurité énergétique de l'Union⁶⁴⁴, les atteintes à l'État de droit⁶⁴⁵ ou encore en réaction à des élections frauduleuses et à la répression menée à l'encontre de la société civile⁶⁴⁶. Les récentes crises sécuritaires auxquelles l'Union a été confrontée ont non seulement confirmé l'extension de la portée des mesures restrictives et ont mis en lumière de nouvelles interactions avec les instruments de l'ELSJ. L'instrumentalisation des migrants par la Biélorussie puis l'agression armée de l'Ukraine par la Russie ont démontré la capacité de l'Union sa capacité à mobiliser conjointement des mesures restrictives géographiques et des instruments de l'ELSJ au service d'une approche globale de l'Union à l'égard des crises. Dans le cadre de sa réaction à l'instrumentalisation des migrants par la Biélorussie⁶⁴⁷, qualifiée d'« *attaque hybride* »⁶⁴⁸, l'Union a prouvé sa capacité à mobiliser conjointement des mesures restrictives afin de cibler à la fois les personnes physiques ou morales et les entités ou organismes qui organisent et facilitent le franchissement illégal des frontières de l'Union⁶⁴⁹ et des instruments du volet immigration de l'ELSJ⁶⁵⁰. Les mesures de la PESC agissent en complément et contribuent à la

⁶⁴⁴ Décision (PESC) 2019/1894 du Conseil du 11 novembre 2019 concernant des mesures restrictives en raison des activités de forage non autorisées menées par la Turquie en Méditerranée orientale, JOUE n° L 291 du 12 novembre 2019, p. 47–53.

⁶⁴⁵ Décision 2012/642/PESC du Conseil du 15 octobre 2012 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie, JOUE n° L 285 du 17 octobre 2012, p. 1–52.

⁶⁴⁶ Règlement d'exécution (UE) 2020/1387 du Conseil du 2 octobre 2020 mettant en œuvre l'article 8 bis, paragraphe 1, du règlement (CE) no 765/2006 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie, JOUE n° L 319I du 2 octobre 2020, p. 1–12.

⁶⁴⁷ En novembre 2021, le régime biélorusse organisa et facilita l'arrivée de migrants en situation irrégulière aux frontières de la Lituanie, de la Lettonie et de la Pologne dans le but de déstabiliser l'Union. Au 16 novembre, le nombre total d'arrivées dans l'UE en provenance de Biélorussie en 2021 était de 7 698, dont 4 222 en Lituanie, 3 062 en Pologne et 414 en Lettonie. Voir la communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Réagir à l'instrumentalisation étatique des migrants à la frontière extérieure de l'UE, 23 novembre 2021, JOIN (2021) 32 final, p. 1.

⁶⁴⁸ Conclusions du Conseil européen des 21 et 22 octobre 2021, EUCO 17/21, points 19 et 21 ; JOIN (2021) 32 final, préc., p. 1 ; Déclaration du haut représentant, au nom de l'Union européenne, du 10 novembre 2021 sur la situation à la frontière de l'Union européenne ; Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative au troisième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 8 décembre 2021, COM (2021) 799 final, p. 8 et 9. Pour plus d'information, voir S. BARBOU DES PLACES, « « L'instrumentalisation des migrants », la « menace hybride » et la multiplication des dérogations au droit commun de l'asile », *Chronique Droit de l'asile et de l'immigration, Revue trimestrielle de droit européen*, 2022 p. 251.

⁶⁴⁹ Décision (PESC) 2021/1990 du Conseil du 15 novembre 2021 modifiant la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie, JOUE n° L 405 du 16 novembre 2021, p. 10–11 ; Règlement (UE) 2021/1985 du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie, JOUE n° L 405 du 16 novembre 2021, p. 1–10 ; Règlement d'exécution (PESC) 2021/2125 du Conseil du 2 décembre 2021 mettant en œuvre la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie, JOUE n° L 430I du 2 décembre 2021, p. 16–30.

⁶⁵⁰ Décision (UE) 2021/1940 du Conseil du 9 novembre 2021 relative à la suspension partielle de l'application de l'accord entre l'Union européenne et la République de Biélorussie visant à faciliter la délivrance de visas, JOUE n° L 396 du 10 novembre 2021, p. 58–60. ; Règlement (UE) 2021/1147 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant le Fonds « Asile, migration et intégration », JOUE n° L 251 du 15 juillet 2021, p. 1–47 ; Règlement (UE) 2021/1148 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas, JOUE n° L 251 du 15 juillet 2021, p. 48–93 ; Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l'asile,

réalisation des objectifs de l'ELSJ en matière de contrôle des personnes et de la surveillance du franchissement des frontières extérieures⁶⁵¹ et réciproquement, les instruments de l'ELSJ sont mis ici au service des objectifs de la PESC⁶⁵². En outre, c'est dans le cadre de sa réaction au conflit en Ukraine que l'Union est venue parachever l'insertion des mesures restrictives dans le champ de la coopération judiciaire en matière pénale. Non seulement l'Union a étendu encore davantage la portée de mesures restrictives en les mobilisant pour lutter contre les campagnes de désinformation au sein de l'Union (A), et a surtout mobilisé les instruments de la coopération judiciaire en matière pénale pour pénaliser la violation des mesures restrictives au service de leur effectivité (B).

A. L'extension de la portée de mesures restrictives géographiques à la lutte contre les campagnes de désinformations au sein de l'Union

Le conflit en Ukraine constitue une menace non seulement pour la sécurité internationale et la sécurité à l'extérieur de l'Union, mais également pour sa sécurité intérieure⁶⁵³. Condamnant « avec la plus grande fermeté »⁶⁵⁴ l'invasion de l'Ukraine par les forces armées russes, la réaction de l'Union a entraîné la mobilisation inédite d'instruments relevant de la PESC, avec la fourniture d'armes létales à un État tiers et l'adoption sans précédent de mesures restrictives⁶⁵⁵, mais aussi d'instruments relevant de l'ELSJ⁶⁵⁶. Les

14 décembre 2021, COM (2021) 890 final ; Règlement (UE) 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, et modifiant le règlement (UE) 2021/1147, JOUE n° L, 2024/1359, 22 mai 2024.

⁶⁵¹ Article 77 §1 b) TFUE.

⁶⁵² C. BILLET, « La mobilisation des instruments de la politique migratoire au service de la sécurité des frontières et de la politique étrangère de l'UE », *Chronique Action extérieure de l'UE, Revue trimestrielle de droit européen*, 2022, p. 529.

⁶⁵³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative au cinquième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 13 décembre 2022, COM (2022) 745 final, p. 1 : « La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine a eu un impact qui s'est fait ressentir sur la sécurité intérieure de l'UE, avec un risque accru de traite des êtres humains, de menace d'incidents chimiques et nucléaires et de circulation illicite d'armes à feu ».

⁶⁵⁴ Conclusions du Conseil européen sur l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine, 24 février 2022, EUCO 18/22.

⁶⁵⁵ Décision (PESC) 2022/338 du Conseil du 28 février 2022 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix en vue de la fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale, JOUE n° L 60 du 28 février 2022, p. 1–4. Voir F. FAVIERE, « La réaction de l'Union européenne face à l'agression armée de la Russie contre l'Ukraine : La PESC dans une ère nouvelle ? », Billet « Réaction à l'actualité », publié le 10 mars 2021 sur le site internet de l'Association Française d'Études Européennes (AFEE) : <https://afee-cedece.eu/la-reaction-de-lunion-europeenne-face-a-lagression-armee-de-la-russie-contre-lukraine-la-pesc-dans-une-ere-nouvelle/> (consulté en octobre 2024).

⁶⁵⁶ Voir par exemple : Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire, JOUE n° L 71 du 4 mars 2022, p. 1–6 ; Règlement (UE) 2022/585 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2022 modifiant les règlements (UE) no 514/2014 portant

mesures restrictives adoptées à l'encontre de la Russie constituent une illustration particulièrement significative de l'extension de la portée matérielle de ces mesures. En ciblant notamment les secteurs bancaires et financiers ou encore des transports, de l'aviation et l'industrie spatiale ou de l'énergie⁶⁵⁷, l'Union a confirmé le caractère très large du champ matériel que peuvent couvrir les mesures restrictives adoptées dans le cadre de la PESC. Parmi celles-ci, les mesures restrictives ont éteint une portée inédite en contribuant à la lutte contre les campagnes de désinformation au sein de l'Union. Comme toutes menaces hybrides⁶⁵⁸, les campagnes de désinformation constituent un défi revêtant une dimension à la fois intérieure et extérieure⁶⁵⁹. Alors qu'elles constituaient déjà pour l'Union un défi démocratique majeur lors

dispositions générales applicables au Fonds «Asile, migration et intégration» et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises, (UE) no 516/2014 portant création du Fonds «Asile, migration et intégration», et (UE) 2021/1147 établissant le Fonds «Asile, migration et intégration», JOUE n° L 112 du 11 avril 2022, p. 1–5 ; Décision (UE) 2022/2512 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relative à la non-acceptation des documents de voyage de la Fédération de Russie délivrés en Ukraine et en Géorgie, JOUE n° L 326 du 21 décembre 2022, p. 1–5 ; Décision d'exécution (UE) 2023/1061 de la Commission du 31 mai 2023 relative à l'établissement de la liste des documents de voyage de la Fédération de Russie délivrés dans les régions ou les territoires d'Ukraine qui sont occupés par la Fédération de Russie ou dans les territoires séparatistes de Géorgie qui ne sont pas sous le contrôle du gouvernement géorgien, et des documents de voyage russes délivrés à des personnes y résidant, qui ne sont pas acceptés comme des documents de voyage valables aux fins de la délivrance d'un visa ou du franchissement des frontières extérieures, JOUE n° L 142 du 1er juin 2023, p. 36–39.

⁶⁵⁷ Décision (PESC) 2022/266 du Conseil du 23 février 2022 concernant des mesures restrictives en réponse à la reconnaissance des zones des oblasts ukrainiens de Donetsk et de Louhansk non contrôlées par le gouvernement et à l'ordre donné aux forces armées russes d'entrer dans ces zones, JOUE n° L 42I , 23 février 2022, p. 109–113 ; Décision (PESC) 2022/264 du Conseil du 23 février 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L 42I , 23 février 2022, p. 95–97 ; Décision (PESC) 2022/327 du Conseil du 25 février 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE N° L 48, 25 février 2022, p. 1–16 ; Décision (PESC) 2022/335 du Conseil du 28 février 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L 57, 28 février 2022, p. 4–6 ; Décision (PESC) 2022/346 du Conseil du 1er mars 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L 63, 2 mars 2022, p. 5–7.

⁶⁵⁸ Les menaces hybrides se caractérisent par un « *mélange d'activités coercitives et subversives, de méthodes conventionnelles et non conventionnelles (c'est-à-dire diplomatiques, militaires, économiques, technologiques), susceptibles d'être utilisées de façon coordonnée par des acteurs étatiques ou non étatiques en vue d'atteindre certains objectifs, sans que le seuil d'une guerre déclarée officiellement ne soit dépassé* ». Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides une réponse de l'Union européenne, 6 avril 2016, JOIN (2016) 18 final, p. 2.

⁶⁵⁹ La Commission européenne entend par désinformation, « *les informations dont on peut vérifier qu'elles sont fausses ou trompeuses, qui sont créées, présentées et diffusées dans un but lucratif ou dans l'intention délibérée de tromper le public et qui sont susceptibles de causer un préjudice public. La désinformation ne comprend pas les erreurs de citation, la satire, la parodie, ni les informations et commentaires partisans clairement identifiés* ». Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Lutter contre la désinformation en ligne : une approche européenne, 26 avril 2018, COM (2018) 236 final.

des processus électoraux⁶⁶⁰ et dans le contexte de la pandémie de COVID-19⁶⁶¹, l'agression armée de l'Ukraine par la Russie initiée le 24 février 2022 marqua le début d'un renforcement de l'action de l'Union en matière de lutte contre la désinformation.

Dans ses conclusions du 24 février 2022, le Conseil européen a demandé à la Fédération de Russie de cesser sa campagne de désinformation et a marqué son accord sur de nouvelles mesures restrictives pour la Fédération de Russie⁶⁶². Cette demande fut relayée par le Parlement qui condamna, dans sa résolution du 1^{er} mars 2022, « *la guerre de l'information menée par les autorités russes, les médias d'État et les alliés de la Russie* »⁶⁶³. Le même jour, le Conseil de l'Union adopta des mesures restrictives visant à suspendre d'urgence les activités de diffusion des médias publics russes Sputnik et Russia Today dans l'Union ou en direction de l'Union⁶⁶⁴. Le 3 juin 2022, l'objet de ces mesures fut étendu à l'interdiction « *de faire la publicité de produits ou de services dans des contenus produits ou diffusés par les personnes morales, entités ou organismes énumérés* »⁶⁶⁵. Par la même occasion, la liste des médias visés par ces mesures fût étendue à RTR Planeta, Russia 24 et TV Centre International. Par la suite, l'Union étendit la liste des médias visés par ces sanctions⁶⁶⁶. Ces mesures adoptées dans le cadre de la

⁶⁶⁰ Conclusions du Conseil européen, 18 octobre 2018, EUCO 13/18, point 9. Voir également la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au plan d'action pour la démocratie européenne, 3 décembre 2020, COM (2020) 790 final, p. 21.

⁶⁶¹ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Lutter contre la désinformation concernant la COVID-19 – Démêler le vrai du faux, 10 juin 2020, JOIN (2020) 8 final.

⁶⁶² Conclusions du Conseil européen sur l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine, 24 février 2022, EUCO 18/22, p. 2.

⁶⁶³ Résolution du Parlement européen du 1^{er} mars 2022 sur l'agression russe contre l'Ukraine (2022/2564(RSP)), point 31.

⁶⁶⁴ Décision (PESC) 2022/351 du Conseil du 1^{er} mars 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L 65, 2 mars 2022, p. 5–7 ; Règlement (UE) 2022/350 du Conseil du 1^{er} mars 2022 modifiant le règlement (UE) no 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE L 65, 2 mars 2022, p. 1–4.

⁶⁶⁵ Décision (PESC) 2022/884 du Conseil du 3 juin 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L 153, 3 juin 2022, p. 128–138 ; Règlement (UE) 2022/879 du Conseil du 3 juin 2022 modifiant le règlement (UE) no 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L 153 du 3 juin 2022, p. 53–74.

⁶⁶⁶ Décision (PESC) 2022/2478 du Conseil du 16 décembre 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L 3221 du 16 décembre 2022, p. 614–686 ; Décision (PESC) 2023/434 du Conseil du 25 février 2023 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L 59I du 25 février 2023, p. 593–641 ; Décision (PESC) 2023/1217 du Conseil du 23 juin 2023 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE L 159I du 23 juin 2023, p. 451–525 ; Décision (PESC) 2024/1429 du Conseil du 17 mai 2024 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L, 2024/1429, 17 mai 2024.

L'agression armée de l'Ukraine par la Russie donna à la lutte contre la désinformation une dimension sécuritaire renforcée justifiant l'adoption de mesures restrictives dans le cadre de la PESG. Ce lien entre l'objectif de sécurité de l'Union et les campagnes de désinformation est explicitement établi par le Conseil dès lors que les actions de propagande, menées par l'intermédiaire d'un certain nombre de médias placés sous le contrôle permanent, direct ou indirect, des dirigeants de la Fédération de Russie, « *constituent une menace importante et directe pour l'ordre et la sécurité publics de l'Union* »⁶⁶⁷. Si la finalité de ces mesures, ainsi que le contexte de leur adoption ne laissent peu de doute quant à leur rattachement à la PESG, l'objet même de ces mesures visant à suspendre la diffusion des contenus de certains médias établis sur le territoire de l'Union laisse en revanche subsister certaines interrogations.

⁶⁶⁷ Considérant 8 de la décision (PESC) 2022/351, préc.

⁶⁶⁹ Trib. UE, 27 juillet 2022, *RT France c/ Conseil*, aff. T-125/22, préc., points 48 à 50.

111

agression⁶⁷¹. Dans la décision établissant ces mesures, le Conseil fait d'ailleurs mention de « *la gravité de la situation* » et « *aux actions de la Russie visant à déstabiliser la situation en Ukraine* »⁶⁷². En outre, ces mesures s'inscrivent également dans la continuité des actions prises par l'Union dans le cadre de la lutte contre les menaces hybrides. Avec l'adoption des deux régimes de mesures restrictives horizontaux visant à lutter contre la prolifération des armes chimiques⁶⁷³ et les cyberattaques⁶⁷⁴, les mesures restrictives figurent parmi les instruments privilégiés par l'Union pour lutter contre les menaces hybrides. À cette fin, le Conseil a pris soin de mentionner dans sa décision ses conclusions du 21 mai 2021 dans lesquelles, il souligne « *la nécessité de renforcer encore la résilience de l'Union et des États membres, de même que leur capacité à lutter contre les menaces hybrides, y compris la désinformation* »⁶⁷⁵. Au regard de la diversité des menaces hybrides auxquelles l'Union fait face, il pourrait être envisagé un régime thématique de mesures restrictives spécifique aux campagnes de désinformations voire sur l'ensemble des menaces hybrides⁶⁷⁶. Toutefois, si le recours à la PESC pour l'adoption de ces mesures restrictives se justifie au regard de la finalité et du contexte, certaines ambiguïtés viennent fragiliser le bien-fondé de l'utilisation de cette politique dans la lutte contre la désinformation.

L'objet de ces mesures, visant à suspendre d'urgence les activités de diffusion de certains médias publics russes dans l'Union ou en direction de l'Union, laisse subsister certaines interrogations. Elles interdisent ainsi aux opérateurs de diffuser, d'autoriser ou de faciliter la diffusion de leurs contenus⁶⁷⁷. Ces mesures n'empêchent pas à ces médias d'exercer dans l'Union d'autres activités que la diffusion, telles que des enquêtes et des entretiens⁶⁷⁸. L'objet de ces mesures est assez inhabituel dans le domaine de la PESC et va à l'encontre de la stratégie de l'Union consistant à ne pas criminaliser ou à interdire en tant que telle la désinformation⁶⁷⁹. En effet, les mesures restrictives comprennent habituellement des gels d'avoirs financiers, des

⁶⁷¹ Voir sur le site du Conseil de l'Union européenne : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-response-ukraine-invasion/> (consulté en octobre 2024).

⁶⁷² Considérant 10 de la décision (PESC) 2022/351, préc.

⁶⁷³ Décision (PESC) 2018/1544, préc.

⁶⁷⁴ Décision (PESC) 2019/797, préc.

⁶⁷⁵ Conclusions du Conseil sur la sécurité et la défense, 10 mai 2021, doc. 8396/21, point 20.

⁶⁷⁶ Conclusions du Conseil européen du 22 mars 2018, EUCO 1/18 ; Conclusions du Conseil européen du 28 juin 2018, EUCO 9/18 ; Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Accroître la résilience et renforcer la capacité à répondre aux menaces hybrides, 13 juin 2018, JOIN (2018) 16.

⁶⁷⁷ Considérant 10 du préambule de la décision (PESC) 2022/351, préc.

⁶⁷⁸ *Ibid.*, considérant 11 du préambule.

⁶⁷⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Orientations de la Commission européenne visant à renforcer le code européen de bonnes pratiques contre la désinformation, 26 mai 2021, COM (2021) 262 final, p. 1.

interdictions d'entrée ou de transit sur le territoire des États membres de l'Union ou encore des interdictions de vendre certaines marchandises aux personnes concernées à partir de l'Union. De telles mesures restrictives individuelles imposant des gels de fonds et d'avoirs ou des interdictions de transit ont d'ailleurs été adoptées à l'encontre de personnes physiques reconnues comme responsables de la propagation de campagne de désinformation à travers certains médias⁶⁸⁰, et plus spécifiquement dans le contexte du conflit en Ukraine⁶⁸¹. Les mesures visant à suspendre les activités de diffusion des médias publics russes dans l'Union ou en direction de l'Union s'inscrivent certes, dans la seconde catégorie,⁶⁸² mais constituent, pour autant, un cas unique dans le domaine de la PESC. Des actes juridiques visant à suspendre ou à sanctionner la diffusion de certains contenus ont déjà été adoptés par l'Union sur un fondement autre que la PESC dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Un règlement fondé sur l'article 114 TFUE, relatif au marché intérieur, établit des mesures à mettre en place par les États membres visant à identifier les contenus à caractère terroriste et à veiller à leur retrait par les fournisseurs de services d'hébergement⁶⁸³. Une directive adoptée dans le fondement de l'ELSJ vise également à sanctionner pénalement, « *lorsqu'elle est commise de manière intentionnelle, la diffusion ou toute autre forme de mise à la disposition du public par un quelconque moyen, que ce soit en ligne ou hors ligne, d'un message avec l'intention d'inciter à la commission* »⁶⁸⁴ d'une infraction terroriste. Il n'est, dès lors, pas surprenant que le Tribunal, dans son arrêt *RT France*, fasse mention d'autres domaines de compétences susceptibles d'être mobilisés, tels que le marché intérieur, dès lors que la mesure vise à l'interdiction de diffusion de certains contenus⁶⁸⁵. Cependant, la problématique de ces possibles chevauchements entre la PESC et d'autres domaines de compétences de l'Union a été balayée par le Tribunal. Selon ce dernier, l'article 40 TUE n'est dès lors pas de nature à remettre en cause l'adoption de telles mesures dans le cadre de la PESC, au détriment d'autres domaines de compétences tels que celui relatif au marché intérieur⁶⁸⁶. Dans un second temps, le Tribunal élude la problématique de ces chevauchements en se référant à l'arrêt relatif aux mesures restrictives adoptées en

⁶⁸⁰ Voir notamment la décision (PESC) 2021/1000 du Conseil du 21 juin 2021 modifiant la décision 2013/184/PESC concernant des mesures restrictives instituées en raison de la situation au Myanmar/en Birmanie, JOUE n° L 219I du 21 juin 2021, p. 57–66.

⁶⁸¹ Décision (PESC) 2022/1530 du Conseil du 14 septembre 2022 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JOUE n° L 239 du 15 septembre 2022, p. 149–296.

⁶⁸² Trib. UE, 27 juillet 2022, *RT France c/ Conseil*, aff. T-125/22, préc., point 63.

⁶⁸³ Article 1^{er} du règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, JOUE n° L 172 du 17 mai 2021, p. 79–109.

⁶⁸⁴ Article 5 de la directive (UE) 2017/541, préc.

⁶⁸⁵ Trib. UE, 27 juillet 2022, *RT France c/ Conseil*, aff. T-125/22, préc., point 59.

⁶⁸⁶ Trib. UE, 27 juillet 2022, *RT France c/ Conseil*, aff. T-125/22, préc., points 59 et 60.

matière de lutte contre le terrorisme dans lequel la Cour établit que « *les compétences de l'Union au titre de la [PESC] et au titre d'autres dispositions du traité FUE [...], ne s'excluent pas mutuellement, mais se complètent, chacune ayant son propre champ d'application et visant à atteindre des objectifs différents* »⁶⁸⁷.

Enfin, ces mesures restrictives adoptées dans le cadre de la PESC se distinguent également au regard de leur portée géographique. Ces mesures ciblent des médias, certes financés par le budget de l'État russe, mais établis sur le territoire de l'Union. Alors que les régimes de mesures restrictives horizontaux adoptés par l'Union pour sanctionner les auteurs de cyberattaques et de violations aux droits de l'homme laissaient entrevoir la possibilité de cibler des ressortissants de l'Union⁶⁸⁸, les mesures prises à l'encontre de ces médias établis sur le territoire de l'Union en constituent la première concrétisation. Ce cas d'espèce soulève la question de la portée géographique des mesures restrictives adoptées dans le cadre de la PESC et interroge quant à la mobilisation de la PESC à des fins de la réalisation des objectifs de sécurité au sein de l'Union. Au regard de leur champ d'application, ciblant des personnes morales situées sur son territoire, de telles mesures n'auraient-elles pas être adoptées dans le cadre d'un domaine de compétence interne ? Rappelons que la lutte contre la désinformation figure également parmi les menaces identifiées dans le cadre de l'ELSJ⁶⁸⁹. Toutefois, l'Union ne disposant pas d'un cadre pénal pour lutter contre la désinformation au sein de l'Union et dans une volonté de réaction rapide face à ces campagnes de désinformation, les mesures restrictives ont permis l'adoption rapide de mesures contre ces campagnes et comblé l'absence de législation, notamment pénale, pour lutter contre cette menace.

La lutte contre la désinformation, au même titre que l'instrumentalisation des migrants par un État tiers, en tant que menaces hybrides, revêt une dimension interne et externe évidente qui explique l'extension des mesures restrictives dans le champ de l'ELSJ. En effet, ces mesures restrictives adoptées par l'Union dans le cadre de la lutte contre les campagnes de désinformation menées par la Russie et dans le contexte du conflit en Ukraine constituent une

⁶⁸⁷ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472, point 66.

⁶⁸⁸ L.-M. CHAUVEL et A. HAMONIC, « La diversification des régimes thématiques de mesures restrictives », *op. cit.*

⁶⁸⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 24 juillet 2020, COM (2020) 605 final, p. 4. Voir également la communication de la Commission au Parlement européen au Conseil relative au quatrième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité 25 mai 2022 COM (2022) 252 final, p. 17.

illustration particulièrement marquante de la suppression de la frontière traditionnelle entre ce qui relève des menaces à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union. À ce titre, le conflit armé en Ukraine a également conduit l'Union à utiliser, de manière inédite, les instruments de la coopération judiciaire en matière pénale au service de l'effectivité des mesures restrictives.

B. La pénalisation de la violation des mesures restrictives au service de leur effectivité

La réaction « *multidimensionnelle* »⁶⁹⁰ de l'Union face à l'agression armée de l'Ukraine par la Russie a entraîné une nouvelle complémentarité entre la PESC et l'ELSJ avec la mobilisation conjointe des mesures restrictives et d'instruments relatifs à la coopération judiciaire en matière pénale. Dans ce contexte et dans une recherche d'efficacité de son action, l'Union a mobilisé des instruments relevant de la coopération judiciaire en matière pénale pour la mise en œuvre effective des mesures restrictives. L'établissement d'un lien direct entre les mesures restrictives et les instruments de droit pénal relevant de l'ELSJ est une nouveauté significative dans la mise en complémentarité entre la PESC et l'ELSJ. La mise en place de ce lien direct s'est opérée en trois temps. Tout d'abord, l'Union a inscrit la violation des mesures restrictives parmi les domaines de criminalité fixés à l'article 83 §1 TFUE (1). Cette inscription a ensuite autorisé l'Union à d'adopter une directive relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union (2). Enfin, par une révision de la directive relative au gel et confiscation d'avoirs, l'Union peut maintenant appliquer les mécanismes instaurés par cette directive en cas de violation des mesures restrictives (3).

1. L'inscription de la violation des mesures restrictives dans les domaines de criminalité fixés à l'article 83 §1 TFUE

Dans un premier temps, afin de garantir la mise en œuvre efficace des mesures restrictives adoptées par l'Union contre les oligarques russes et biélorusses, la Commission européenne a créé une task force « Freeze and Seize », composée de représentants de la Commission, de points de contact nationaux de chaque État membre, d'Eurojust et d'Europol,

⁶⁹⁰ A. HAMONIC, « Guerre en Ukraine : réaction multidimensionnelle de l'Union au titre de son action extérieure », Chronique Action extérieure de l'UE, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2022, p. 514. Lors de la crise ukrainienne de 2014, l'Union adopta également une approche « multidimensionnelle ». Voir F. MARTUCCI, « La réaction multidimensionnelle de l'UE dans la crise Ukrainienne », *Journal du droit international*, ISSN 0021-8170, N° 3, 2014, pp. 765-785.

ainsi que d'autres agences et organes de l'Union⁶⁹¹. Elle a pour mission de coordonner les actions de ces acteurs dans la saisie et la confiscation des avoirs des oligarques russes et biélorusses. Elle joue également un rôle important dans le partage des informations au sein de l'Union, mais aussi avec ces partenaires⁶⁹². L'objectif de cette task force est également de chercher « à étudier l'interaction entre les mesures restrictives et les mesures de droit pénal »⁶⁹³. Dans le cadre d'une procédure de révision simplifiée des traités prévue par les traités⁶⁹⁴, la Commission européenne a présenté, le 25 mai 2022, une proposition de décision visant à étendre la liste énoncée à l'article 83 §1 TFUE des domaines de criminalité particulièrement grave ayant une dimension transfrontière à la violation des mesures restrictives prises par l'Union⁶⁹⁵. Cette proposition vise à faire reconnaître la violation des mesures restrictives comme une infraction transfrontière et a *in fine* pour objectif de fixer des règles communes en matière d'infractions pénales et de sanctions dans l'ensemble de l'Union. Les États membres ont en effet des définitions très différentes de ce qui constitue une violation des mesures restrictives et pour ce qui est des sanctions applicables en cas de violations. Si les domaines de criminalité sont identifiés de manière exhaustive dans les traités⁶⁹⁶, le Conseil a la possibilité d'adopter, à l'unanimité et après approbation du Parlement, une décision identifiant d'autres domaines de criminalité⁶⁹⁷. Le 30 juin 2022, le Conseil demanda au Parlement son approbation pour l'ajout de la violation des mesures restrictives sur la liste des domaines de criminalité figurant à l'article 83 §1 TFUE⁶⁹⁸. L'approbation du Parlement ayant été obtenue, le Conseil a adopté le 28 novembre 2022 à l'unanimité une décision inscrivant la violation des

⁶⁹¹ Communiqué de presse de la Commission européenne, « Exécution des sanctions contre les oligarques russes et biélorusses inscrits sur la liste noire : la task force « Freeze and Seize » (« gel et confiscation ») de la Commission intensifie ses travaux avec les partenaires internationaux », 17 mars 2022, IP/22/1828.

⁶⁹² *Ibid.*

⁶⁹³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Vers une directive relative aux sanctions pénales applicables en cas de violation du droit de l'Union en matière de mesures restrictives, 25 mai 2022, COM (2022) 249 final, point 1.1.

⁶⁹⁴ Article 83 §1 al. 3 TFUE.

⁶⁹⁵ Proposition de décision du Conseil relative à l'ajout de la violation des mesures restrictives de l'Union aux domaines de criminalité énoncés à l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 25 mai 2022, COM (2022) 247 final ; Communiqué de presse de la Commission européenne, « Ukraine: la Commission propose des règles relatives au gel et à la confiscation des avoirs des oligarques qui enfreignent les mesures restrictives et des criminels », 25 mai 2022, IP/22/3264.

⁶⁹⁶ Article 83 §1 al. 2 TFUE : « Ces domaines de criminalité sont les suivants : le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée ».

⁶⁹⁷ Article 83 §1 al. 3 TFUE « En fonction des développements de la criminalité, le Conseil peut adopter une décision identifiant d'autres domaines de criminalité qui remplissent les critères visés au présent paragraphe. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen ».

⁶⁹⁸ Communiqué de presse du Conseil de l'Union, « Sanctions : le Conseil demande l'approbation du Parlement européen pour que la violation des sanctions soit ajoutée à la liste des domaines de criminalité établie par l'UE », 30 juin 2022.

mesures restrictives à la liste des domaines de criminalité⁶⁹⁹. Cette décision, visant à « *garantir la mise en œuvre effective de la politique de l'Union sur les mesures restrictives* »⁷⁰⁰, crée un « *lien direct* »⁷⁰¹ entre la PESC et l'ELSJ.

Cette inscription de la violation des mesures restrictives dans les domaines de « *criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontalière* »⁷⁰² ne manque pas d'interroger. Tout d'abord, il convient de s'interroger sur la question de la « *légitimité* »⁷⁰³ à considérer la violation des mesures restrictives comme un domaine de criminalité. Si le Conseil considère que « *la violation des mesures restrictives de l'Union est un domaine de criminalité particulièrement grave, d'un degré de gravité similaire à celui des domaines énumérés à l'article 83, paragraphe 1, du TFUE, en cela qu'elle peut perpétuer des menaces pour la paix et la sécurité internationales, nuire à la consolidation de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme et au soutien apporté à ceux-ci, et provoquer des dommages économiques, sociaux, sociétaux et environnementaux considérables* »⁷⁰⁴, il est difficile de la mettre sur le même plan que le terrorisme, dès lors que la violation peut s'avérer non intentionnelle. Ensuite, le caractère le plus discutable est que les sanctions pénales qui pourront être prévues visent finalement à sanctionner des violations à la mise en œuvre de mesures administratives, voire politiques, pour lesquelles le Conseil dispose d'un pouvoir d'appréciation indéfinie. Cela revient donc à donner une dimension pénale à la violation de mesures qui peuvent s'avérer politiques.

2. L'adoption d'une directive relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union

Dans un second temps, une fois la violation des mesures restrictives inscrite en tant que domaine de criminalité fixé à l'article 83 §1 al. 2 TFUE, l'alinéa 1 du même article prévoit que

⁶⁹⁹ Décision (UE) 2022/2332 du Conseil du 28 novembre 2022 relative à l'identification de la violation des mesures restrictives de l'Union en tant que domaine de criminalité qui remplit les critères visés à l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JOUE n° L 308 du 29 novembre 2022, p. 18–21.

⁷⁰⁰ *Ibid.*, considérant 9 du préambule.

⁷⁰¹ S. NOTARIO, *Droit pénal européen : violation des mesures restrictives en tant que domaine de criminalité prévu à l'article 83 TFUE*, actualité du CEJE n° 5/2023, 17 février 2023, disponible sur <https://ceje.ch/fr/actualites/cooperation-en-matiere-civile-et-en-matiere-penale/2023/02/droit-penal-europeen-violation-des-mesures-restrictives-en-tant-que-domaine-de-criminalite-prevu-larticle-83-tfue/> (consulté en octobre 2024).

⁷⁰² Article 83 §1 TFUE.

⁷⁰³ R. PARIZOT, « Les sanctions européennes contre la Russie : le tour d'écrou pénal », *op. cit.*, p. 359.

⁷⁰⁴ Considérant 10 du préambule de la décision (UE) 2022/2332, préc.

le Parlement européen et le Conseil peuvent adopter, conformément à la procédure législative ordinaire, une directive établissant les règles minimales concernant la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives prises par l'Union⁷⁰⁵. L'adoption d'une telle directive permet d'identifier une définition commune et les éléments constitutifs d'une violation des mesures restrictives et d'harmoniser les sanctions devant être appliquées en cas de violations. À ce titre, en parallèle de sa proposition d'ajout de la violation des mesures restrictives sur la liste des domaines de criminalité, la Commission a présenté dans une communication ce que pourraient être les grandes lignes d'une future directive sur les sanctions pénales⁷⁰⁶. À la suite de l'adoption de la décision inscrivant la violation des mesures restrictives à la liste des domaines de criminalité, la Commission a présenté une nouvelle proposition de directive relative à la définition des infractions pénales et des sanctions applicables en cas de violation des mesures restrictives de l'Union⁷⁰⁷. Tout d'abord, la proposition prévoit d'apporter une définition commune de la notion de « *mesures restrictives* » et ce qu'elles recouvrent. Retenant une définition aussi large que possible⁷⁰⁸, elle identifie plus précisément ce que recouvre la notion de mesures restrictives⁷⁰⁹. Ensuite, elle prévoit d'inclure des définitions précises des diverses infractions pénales liées à des violations des mesures restrictives de l'Union. Parmi celles-ci figurent le fait de « *mettre des fonds ou des ressources économiques à la disposition d'une personne/entité désignée ou les dégager au profit de celle-ci en violation d'une interdiction imposée par une mesure restrictive de l'Union* »⁷¹⁰ ou encore le « *contournement d'une mesure restrictive de l'Union* »⁷¹¹. Enfin, la proposition prévoit de combler les écarts entre les différents types de sanctions mises en œuvre au niveau national. Pour cela, elle prévoit des sanctions pouvant être prises à l'encontre des personnes physiques et fixe un seuil minimum pour les sanctions pénales maximales⁷¹².

⁷⁰⁵ Article 83 §1 al. 1 TFUE : « Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes ».

⁷⁰⁶ COM (2022) 249 final, préc.

⁷⁰⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la définition des infractions pénales et des sanctions applicables en cas de violation des mesures restrictives de l'Union, 2 décembre 2022, COM (2022) 684 final.

⁷⁰⁸ *Ibid.*, article 3 §2 a) : la proposition de directive définit les mesures restrictives de l'Union comme « les mesures restrictives adoptées par l'Union sur la base de l'article 29 du traité UE ou de l'article 215 du TFUE ».

⁷⁰⁹ *Ibid.*, article 3 §1 : « les mesures concernant le gel de fonds et de ressources économiques ; les interdictions de mise à disposition de fonds et de ressources économiques ; les interdictions d'entrée ou de passage en transit sur le territoire d'un État membre ; les mesures économiques et financières sectorielles ; et les embargos sur les armes ».

⁷¹⁰ *Ibid.*, article 3 §2 a).

⁷¹¹ *Ibid.*, article 3 §2 h).

⁷¹² *Ibid.*, article 5.

La directive a été adoptée en avril 2024 par le Parlement européen et le Conseil sur le fondement de l'article 83 §1 TFUE⁷¹³. Cependant, les objectifs affichés dans la directive dépassent ceux de l'ELSJ. La directive vise en effet à « *garantir l'application effective des mesures restrictives de l'Union et l'intégrité du marché intérieur au sein de l'Union, et [...] atteindre un niveau élevé de sécurité au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice* »⁷¹⁴. La coopération judiciaire en matière pénale, et ses instruments, sont ainsi instrumentalisés au service de la poursuite des objectifs d'autres domaines de compétences, la PESC et le marché intérieur. Concernant son contenu, il est relativement similaire à celui de la proposition. Tout d'abord, la directive maintient la définition large des mesures restrictives en les définissant comme « *les mesures restrictives adoptées par l'Union sur la base de l'article 29 du traité sur l'Union européenne ou de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* »⁷¹⁵. Bien que donnant une valeur juridique à cette définition, elle n'en précise pas véritablement la portée, la question de la portée des articles 29 TUE et 215 TFUE demeurant indéfinie. Contrairement à la proposition, elle n'établit pas précisément ce que couvre la notion de mesures restrictives⁷¹⁶, laissant ainsi toute liberté au Conseil d'en interpréter la portée. Le préambule de la directive se limite à établir une pluralité, non exhaustive, d'éléments caractéristiques de mesures restrictives. Ces mesures peuvent en effet prévoir des « *gels des fonds ou des ressources économiques* »⁷¹⁷, « *des restrictions en matière d'admission* »⁷¹⁸, « *l'interdiction du commerce, de l'importation, de l'exportation, de la vente, de l'achat, du transfert, du transit ou du transport de biens ou de services* »⁷¹⁹ ou encore des « *mesures économiques et financières sectorielles concernant la fourniture de services financiers ou l'exercice d'activités financières* »⁷²⁰ ou des « *mesures économiques et financières sectorielles concernant la fourniture de services autres que des services financiers* »⁷²¹. Les dispositions de la directive s'appliquent donc à toutes les mesures restrictives adoptées dans le cadre de la

⁷¹³ Directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673, JOUE n° L, 2024/1226, 29 avril 2024.

⁷¹⁴ *Ibid.*, considérant 1 du préambule.

⁷¹⁵ Article 2 §1 de la directive (UE) 2024/1226, préc.

⁷¹⁶ COM (2022) 684 final, préc., article 2 §1.

⁷¹⁷ Considérant 6 du préambule de la directive (UE) 2024/1226, préc.

⁷¹⁸ *Ibid.*, considérant 7 du préambule.

⁷¹⁹ *Ibid.*, considérant 10 du préambule.

⁷²⁰ *Ibid.*, considérant 11 du préambule.

⁷²¹ *Ibid.*, considérant 12 du préambule.

PESC. En outre, le préambule de la directive précise que « *le gel de fonds et de ressources économiques imposé par des mesures restrictives de l'Union est de nature administrative* »⁷²².

Ensuite, la directive établit des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives⁷²³. La directive pose, tout d'abord, une liste des comportements constitutifs d'une violation aux mesures restrictives et donc constitutifs d'une infraction pénale. Ces comportements incluent notamment, « *le fait de mettre des fonds ou des ressources économiques directement ou indirectement à la disposition d'une personne* »⁷²⁴, « *le fait de ne pas geler des fonds ou des ressources économiques appartenant à une personne* »⁷²⁵, ou encore « *le fait de permettre à des personnes physiques désignées d'entrer sur le territoire d'un État membre* »⁷²⁶. Elle s'applique aussi bien aux personnes physiques qu'aux personnes morales. Plus discrètement, la directive semble également viser les violations des mesures restrictives visant à interdire la diffusion des contenus des médias. La directive inclut, parmi les violations de ces mesures, la fourniture de services⁷²⁷. Ces services incluent notamment les services de radiodiffusion⁷²⁸. La directive cible également les comportements visant à contourner une mesure restrictive. Ces comportements visent notamment le fait de disposer, d'utiliser ou de transférer à un tiers des fonds ou des ressources économiques appartenant à une personne ciblée par les mesures⁷²⁹, ou en fournissant de fausses informations sur les propriétaires des fonds⁷³⁰. Concernant, ensuite, les sanctions pénales, la directive fixe des sanctions variables en fonction des différents comportements constitutifs d'une violation aux mesures restrictives. Ces sanctions allant d'une peine d'emprisonnement d'au moins un an pour certaines infractions concernant des fonds ou des ressources économiques⁷³¹, à une peine d'emprisonnement maximale d'au moins cinq ans pour les premières infractions et les contournements⁷³².

⁷²² *Ibid.*, considérant 29 du préambule.

⁷²³ *Ibid.*, article 1.

⁷²⁴ *Ibid.*, article 3 §1 a).

⁷²⁵ *Ibid.*, article 3 §1 b).

⁷²⁶ *Ibid.*, article 3 §1 c).

⁷²⁷ *Ibid.*, article 3 §1 g).

⁷²⁸ *Ibid.*, considérant 12 du préambule.

⁷²⁹ *Ibid.*, article 3 §1 h) i).

⁷³⁰ *Ibid.*, article 3 §1 h) ii).

⁷³¹ *Ibid.*, article 5 §3 a). Ces infractions concernent des faits de contournement. Voir l'article 3 §1, h), iii) et iv) de la directive (UE) 2024/1226, préc.

⁷³² *Ibid.*, article 5 §3 b).

De plus, la directive prévoit un rôle accru des agences de l'ELSJ, Europol, Eurojust et le Parquet européen⁷³³, dans la mise en œuvre de cette directive et, par conséquent, dans la mise en œuvre effective des mesures restrictives. Europol et Eurojust prêtent notamment une « *assistance technique et opérationnelle* » aux autorités nationales afin de faciliter la coordination de leurs enquêtes⁷³⁴. Ce soutien des agences trouve, avant même l'adoption de la directive, une traduction sur le plan opérationnel. L'agence Europol participe activement, par l'opération OSCAR⁷³⁵ au soutien des « *enquêtes financières menées par les États membres ciblant les avoirs criminels détenus par des personnes physiques et morales qui font l'objet de sanctions relatives à l'invasion de l'Ukraine par la Russie* »⁷³⁶. En revanche, la directive ne fait aucune mention quelconque aux organes ou structures de la PESC, pourtant chargés de l'adoption des mesures restrictives. La directive aurait notamment pu prévoir la possibilité d'échanger des informations avec des instances chargées de l'élaboration et de l'adoption des mesures restrictives, notamment le groupe de travail du Conseil dédié à l'élaboration de ces mesures⁷³⁷ ou encore le SEAE. La mise en œuvre de la lutte contre les violations aux mesures restrictives semble être totalement laissée à la Commission et à organes et instances de l'ELSJ. Pour la Commission, l'application effective des mesures restrictives de l'Union constitue une « *priorité absolue* »⁷³⁸.

Enfin, la directive crée un lien entre les mesures restrictives et d'autres instruments adoptés dans le cadre de l'ELSJ. Par l'intermédiaire de cette directive, l'Union mobilise différents instruments de l'ELSJ pour la mise en œuvre effective des mesures restrictives, en insérant cette violation dans ces différents instruments. Tout d'abord, elle modifie la directive relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux⁷³⁹, en insérant la violation des mesures restrictives de l'Union en tant qu'« *infraction principale en matière de blanchiment de*

⁷³³ *Ibid.*, article 16.

⁷³⁴ *Ibid.*, article 16 §2.

⁷³⁵ Le 11 avril 2022, Europol, conjointement avec les États membres et les agences Eurojust et Frontex, a lancé l'opération Oscar afin de soutenir les enquêtes financières et pénales ciblant les avoirs d'origine criminelle détenus par des personnes physiques ou morales faisant l'objet de sanctions de l'UE liées à la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine. Voir la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative au quatrième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 25 mai 2022, COM (2022) 252 final, p. 15.

⁷³⁶ Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) pour la période allant de janvier 2022 à juin 2023, 6 octobre 2023, doc. 13444/23, p. 8.

⁷³⁷ Voir *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, II, A.

⁷³⁸ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le sixième rapport d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 18 octobre 2023, COM (2023) 665 final, p. 14.

⁷³⁹ Directive (UE) 2018/1673, préc.

capitaux »⁷⁴⁰. Ensuite, elle prévoit l'applicabilité de la directive relative à la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union⁷⁴¹ pour les personnes qui signaleraient des violations aux mesures restrictives⁷⁴². Enfin, la directive prévoit que les États membres appliquent la directive relative au gel et confiscation d'avoirs⁷⁴³. Cette dernière a également fait l'objet d'une révision globale qui a été adoptée le même jour que la présente directive.

3. La révision de la directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs

Dans un troisième temps, la Commission a présenté, le même jour que la proposition de directive relative aux sanctions pénales applicables en cas de violation de mesures restrictives, une proposition de directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs⁷⁴⁴. Le but de cette proposition est d'élargir les possibilités de confiscation d'avoirs à un ensemble plus vaste d'infractions pénales, parmi lesquelles figure la violation de mesures restrictives de l'Union⁷⁴⁵. Outre le fait de proposer une définition très formelle de la notion de « *mesures restrictives de l'Union* »⁷⁴⁶ et des « *sanctions financières ciblées* »⁷⁴⁷, cette proposition de directive⁷⁴⁸ servirait d'outil au service de la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées dans le cadre de la PESC. En effet, bien que les mesures restrictives « *ne soient pas de nature pénale et qu'elles ne nécessitent pas de comportement criminel comme condition préalable à leur imposition* »⁷⁴⁹, elles prévoient également des gels de fonds. Cette directive aurait donc pour objet de renforcer « *les capacités en matière de dépistage et d'identification des biens* »⁷⁵⁰ dans la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées dans le cadre de la PESC. Ces règles visant à renforcer l'efficacité du dépistage et de l'identification des biens détenus ou contrôlés par des personnes et des entités soumises à de telles mesures restrictives seraient ainsi applicables aux violations

⁷⁴⁰ Considérant 37 du préambule et l'article 18 de la directive (UE) 2024/1226, préc.

⁷⁴¹ Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, JOUE n° L 305 du 26 novembre 2019, p. 17–56.

⁷⁴² Article 14 de la directive (UE) 2024/1226, préc.

⁷⁴³ Directive 2014/42/UE. Voir l'article 10 de la directive (UE) 2024/1226, préc.

⁷⁴⁴ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs, 25 mai 2022, COM (2022) 245 final.

⁷⁴⁵ *Ibid.*, article 1^{er} §2.

⁷⁴⁶ *Ibid.*, article 3, 11) : « *les mesures adoptées sur la base de l'article 29 du traité sur l'Union européenne et de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* ».

⁷⁴⁷ *Ibid.*, article 3, 12) : « *des mesures restrictives spécifiques de l'Union à l'encontre de certaines personnes ou entités, adoptées sur la base de l'article 29 du traité sur l'Union européenne et de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* ».

⁷⁴⁸ La directive serait fondée sur l'article 82 §2, sur l'article 83 §1 et 2 et sur l'article 87 §2 TFUE.

⁷⁴⁹ COM (2022) 245 final, préc., considérant 6 du préambule.

⁷⁵⁰ *Ibid.*

de ces mesures⁷⁵¹. La proposition prévoit également des échanges d'informations entre les bureaux de recouvrement des avoirs mis en place dans chaque État membre⁷⁵². Ces mêmes bureaux seront investis d'une pluralité de tâches allant du dépistage à la coopération et aux échanges d'informations en passant par l'échange d'informations⁷⁵³. Ils pourront également prendre des « *mesures immédiates* »⁷⁵⁴ afin de prévenir ou détecter des infractions pénales liées à la violation de mesures restrictives adoptées par l'Union. De la même manière, la proposition vise à promouvoir une meilleure coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs et leurs homologues des pays tiers dans la mise en œuvre des mesures restrictives⁷⁵⁵. Cependant, il est précisé que la directive n'aurait pas pour objet de régir le gel de fonds et de ressources économiques dans le cadre des mesures restrictives de l'Union. Elle se limiterait à régir les mesures de gel et de confiscation « *aux situations où les biens proviennent [...] de cas de violation des mesures restrictives* »⁷⁵⁶.

La directive relative au recouvrement et à la confiscation des avoirs a été adoptée par le Parlement et le Conseil en avril 2024⁷⁵⁷. Adoptée le même jour que la directive relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union, le lien entre les deux actes législatifs est plus que certain. Cependant, le lien entre l'adoption de cette directive et les mesures restrictives est moins présent que dans la proposition de la Commission. Contrairement à cette dernière, le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie n'est pas explicitement mentionné. Cette révision, qui s'inscrit dans le contexte du début de conflit, s'inscrit désormais dans une approche plus large de lutte contre la criminalité au sens large. Le lien avec les mesures restrictives est bien présent, mais bien plus discret que la proposition. La définition des notions de mesures restrictives et de « *sanctions financières ciblées* » n'est, par exemple, pas inscrite dans la directive. La mention présente dans la proposition selon laquelle « *la présente directive ne régit pas le gel de fonds et de ressources économiques dans le cadre des mesures restrictives de l'Union* »⁷⁵⁸, a été remplacée par « *la présente directive s'applique sans préjudice des mesures de gel et de confiscation adoptées*

⁷⁵¹ *Ibid.*, considérant 7 du préambule.

⁷⁵² *Ibid.*, article 5 §2 d).

⁷⁵³ *Ibid.*, article 5 §2 et 3.

⁷⁵⁴ *Ibid.*, article 5 §4.

⁷⁵⁵ *Ibid.*, article 29.

⁷⁵⁶ *Ibid.*, considérant 6 du préambule.

⁷⁵⁷ Directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs, JOUE n° L 2024/1260 du 2 mai 2024.

⁷⁵⁸ COM (2022) 245 final, préc., considérant 6 du préambule.

dans le cadre de procédures en matière civile ou administrative »⁷⁵⁹, maintenant un certain flou, car les mesures restrictives peuvent être assimilées à des mesures administratives. Cette dernière formulation a par ailleurs remplacé la référence selon laquelle « *la présente directive établit également des règles visant à faciliter la mise en œuvre effective des mesures restrictives de l'Union et le recouvrement ultérieur des biens concernés lorsque cela est nécessaire pour prévenir ou détecter des infractions pénales liées à la violation de mesures restrictives de l'Union, ou pour enquêter en la matière* »⁷⁶⁰. Bien que bien moins explicitée que dans la proposition, la violation des mesures restrictives trouve tout de même une place bien spécifique dans certaines dispositions de la directive.

Sur le fond, la directive crée et renforce les mécanismes en matière de gel et confiscation d'avoir. Tout d'abord, elle élargit considérablement le champ d'application des gels et la confiscation d'avoirs découlant des infractions pénales⁷⁶¹. Son champ d'application inclut, en renvoyant à la directive (UE) 2024/1226, la violation des mesures restrictives⁷⁶². La liste des infractions pénales couvertes par la directive est par ailleurs non exhaustive⁷⁶³. Ensuite, la directive instaure, plus particulièrement, des bureaux de recouvrement des avoirs, dont chaque État membre est chargé de mettre en place⁷⁶⁴. Ces bureaux sont chargés de « *dépister et identifier les instruments, les produits ou les biens* », en soutien des autorités nationales chargées des enquêtes de dépistage des avoirs, ou susceptibles de faire l'objet d'une décision de gel ou de confiscation⁷⁶⁵. Ils sont, en outre, chargés de faciliter la coopération et les échanges d'informations avec les autres bureaux de recouvrement des États membres⁷⁶⁶. Les bureaux de recouvrement disposent de pouvoirs renforcés concernant spécifiquement les violations des mesures restrictives. La directive laisse en effet une plus grande souplesse aux bureaux de recouvrement lorsqu'il s'agit d'exercer leurs prérogatives dans le cas des violations aux mesures restrictives. Ils sont « *habilités à dépister et à identifier les biens des personnes et des entités faisant l'objet de mesures restrictives de l'Union [...], sur demande des autorités nationales compétentes fondée sur des indices et motifs raisonnables de penser qu'une infraction pénale en vertu de l'article 3 de la directive (UE) 2024/1226 a été commise* »⁷⁶⁷. Ces

⁷⁵⁹ Article 1^{er} al. 2 de la directive (UE) 2024/1260, préc.

⁷⁶⁰ COM (2022) 245 final, préc., article 1er §2.

⁷⁶¹ *Ibid.*, article 2 §1.

⁷⁶² Article 2 §1 p) de la directive (UE) 2024/1260, préc.

⁷⁶³ *Ibid.*, article 2 §3.

⁷⁶⁴ *Ibid.*, article 5 §1.

⁷⁶⁵ *Ibid.*, article 5 §2 a) et b).

⁷⁶⁶ *Ibid.*, article 5 §2 c) et d).

⁷⁶⁷ *Ibid.*, article 5 §4.

pouvoirs de dépistage et d'identification, fondés « *des indices et motifs raisonnables de penser qu'une infraction pénale [...] a été commise* », laissent aux bureaux de recouvrement un pouvoir d'interprétation et de prévention extrêmement large pour exercer leurs prérogatives, et ce, semble-t-il, alors qu'une enquête pénale peut être toujours en cours.

De plus, la directive prévoit un rôle spécifique aux agences de l'ELSJ. Les échanges d'informations entre les différents bureaux de recouvrement des avoirs s'effectueront, en principe⁷⁶⁸, par l'intermédiaire du réseau d'échange sécurisé d'informations (SIENA). Ces bureaux de recouvrement peuvent également coopérer avec les organes et organismes de l'Union. Ils peuvent cependant exclusivement coopérer avec Europol et Eurojust et étroitement avec le Parquet européen⁷⁶⁹. Plus surprenant, la directive ne prévoit pas une quelconque implication d'organes ou organismes ou des structures du Conseil dans la mise en œuvre des gels et confiscations des avoirs issus des violations des mesures restrictives, ces derniers étant adoptés dans le cadre de la PESC. Adoptée et définie au niveau politique et juridique dans le cadre de la PESC, la mise en œuvre de la lutte contre les violations des mesures restrictives, et, d'une certaine manière, l'effectivité des mesures restrictives semble être laissée à la Commission et à organes et instances de l'ELSJ.

Enfin, la directive prévoit une utilisation ultérieure des biens confisqués. Cette disposition s'inscrit dans la recherche des institutions européennes de la réutilisation des biens et des avoirs saisis pour le financement de la guerre en Ukraine. La directive prévoit expressément que « *les États membres peuvent utiliser les instruments, produits ou biens confisqués en lien avec les infractions visées dans la directive (UE) 2024/1226 pour contribuer aux mécanismes visant à soutenir les pays tiers touchés par des situations en réaction auxquelles des mesures restrictives de l'Union ont été adoptées, en particulier en cas de guerre d'agression* »⁷⁷⁰. La directive donne ainsi la possibilité aux États membres d'utiliser les biens et avoirs confisqués en raison d'une violation aux mesures restrictives, pour financer l'envoi d'armes à l'Ukraine notamment par le biais de la facilité européenne pour la paix. La directive crée donc potentiellement un nouveau pont entre les instruments de la PESC, cette fois-ci la facilité européenne pour la paix, et de l'ELSJ.

⁷⁶⁸ Article 9 §5 de la directive (UE) 2024/1260, préc. : « *ou, si nécessaire et à titre exceptionnel, d'autres canaux sécurisés pour échanger des informations en vertu du présent article* ».

⁷⁶⁹ *Ibid.*, article 30 §1 et 2.

⁷⁷⁰ *Ibid.*, article 19 §2.

Ces différents actes législatifs adoptés par l'Union, qui consistent *in fine* à donner une dimension pénale à la violation des mesures restrictives, qu'elles-mêmes ne revêtent pas, reviennent à mettre les instruments de droit pénal de l'ELSJ au service de l'effectivité des mesures restrictives. Cette « *pénalisation* »⁷⁷¹ de la violation des mesures restrictives constitue une étape significative dans la mise en complémentarité entre les mesures restrictives et les instruments de droit pénal et plus largement entre la PESC et l'ELSJ.

Conclusion de la Section 2

L'extension de la portée des mesures restrictives a conduit à de nouvelles interférences, cette fois-ci, dans le champ la coopération judiciaire en matière pénale. Premièrement, les mesures restrictives thématiques, par leur portée matérielle et géographique, contribuent indirectement à la poursuite des objectifs de l'ELSJ. Ces mesures restrictives thématiques, en ciblant des auteurs de cyberattaques ou de violations aux droits fondamentaux à l'extérieur de l'Union, et exclusivement les ressortissants d'États tiers, ont fait apparaître une nouvelle complémentarité, plus globale, avec les mesures d'harmonisation pénale. Les mesures restrictives permettent ainsi de combler le vide laissé par le droit pénal en ciblant, par des sanctions non pénales, les ressortissants de l'Union ou d'États tiers se situant à l'extérieur de l'Union. Deuxièmement, l'agression armée de l'Ukraine par la Russie a contribué au parachèvement de l'extension des mesures restrictives dans le champ de la coopération judiciaire en matière pénale. Dans ce contexte l'Union a étendu la portée des mesures restrictives en ciblant des médias se situant au sein du territoire de l'Union afin de lutter contre les campagnes de désinformation et a surtout mobilisé les instruments de la coopération judiciaire en matière pénale afin de pénaliser la violation des mesures restrictives au service de leur effectivité.

⁷⁷¹ R. PARIZOT, « Les sanctions européennes contre la Russie : le tour d'écrou pénal », *op. cit.*

Conclusion du Chapitre 1

L'extension croissante du champ et de la portée des mesures restrictives dans le champ de l'ELSJ offre un foisonnement d'interactions avec les objectifs de l'ELSJ. Les mesures restrictives et les mesures administratives relevant de l'ELSJ ont constitué le premier cas d'interférence entre ces deux domaines. Ces deux instruments de la PESC et de l'ELSJ, bien qu'ayant une portée distincte, se rejoignaient dans la poursuite de l'objectif de lutte contre le terrorisme. La portée extrêmement large et indéfinie des mesures restrictives et la portée extrêmement restreinte des mesures administratives, confirmée par la Cour de justice, ont conduit au rattachement de la lutte contre le terrorisme aux premières et à l'inutilité pratique des secondes. Cependant, de nouvelles interactions entre les mesures restrictives de la PESC et les instruments de la coopération judiciaire et policière en matière pénale ont émergées. Profitant de la portée extrêmement large et indéfinie des mesures restrictives, l'Union a adopté de nouveaux régimes qui, par leur portée matérielle et géographique, contribuent directement et indirectement aux objectifs de l'ELSJ. L'adoption de mesures restrictives thématiques a révélé de manière plus globale la complémentarité entre les mesures restrictives, en ciblant notamment les auteurs de cyberattaques ou de diverses violations aux droits fondamentaux à l'extérieur de l'Union, et le droit pénal, sanctionnant les auteurs de tels crimes à l'intérieur de l'Union. Enfin, la réaction de l'Union face au conflit en Ukraine est venue parachever l'extension des mesures restrictives dans le champ de la coopération judiciaire et policière en matière pénale. Non seulement l'Union a étendu la portée des mesures restrictives aux médias situés à l'intérieur de l'Union et a surtout instauré un cadre pénal à la violation des mesures restrictives, qui contribue désormais à la mise en œuvre effective de celles-ci. C'est ainsi la recherche d'efficacité et d'effectivité de l'action de l'Union dans la poursuite de l'objectif de sécurité qui justifie l'utilisation conjointe et coordonnée d'instruments relevant aussi bien de la PESC que de l'ELSJ. Ce foisonnement d'interactions entre, d'une part, les mesures restrictives de la PESC et, d'autre part, les mesures administratives et les mesures de droit pénal de l'ELSJ, a révélé la complexité et les multiples possibilités d'articulations entre les instruments de la PESC et de l'ELSJ dans la poursuite de l'objectif de sécurité. Celle-ci est davantage simplifiée concernant les accords externes où une typologie rigide s'opère.

Chapitre 2 – La typologie rigide des accords externes de la PESC et de l'ELSJ

Les accords internationaux conclus par l'Union constituent la seconde illustration des interactions entre la PESC et l'ELSJ⁷⁷². Le Traité d'Amsterdam donna à l'Union la compétence pour la négociation et la conclusion d'accords internationaux dans les domaines de la PESC et de la JAI. L'ex-article 24 UE, introduit par le Traité d'Amsterdam, constituait la base juridique matérielle et procédurale pour la négociation et la conclusion des accords dans le domaine de la PESC. Cette disposition constituait également la base juridique procédurale des accords conclus dans les domaines couverts par le 3^{ème} pilier⁷⁷³. L'ex-article 38 UE conférait à l'Union une compétence externe explicite pour conclure des accords dans le domaine de coopération policière et judiciaire en matière pénale⁷⁷⁴, le volet non communautarisé par le Traité d'Amsterdam. Cependant, d'un point de vue procédural, les traités antérieurs privaient la JAI de toute autonomie vis-à-vis de la PESC⁷⁷⁵. L'ex-article 38 UE établissait que « *les accords visés à l'article 24 peuvent couvrir des matières relevant du présent titre* »⁷⁷⁶. L'ex-article 24 UE constituait, dès lors, la base juridique procédurale pour la conclusion d'accords externes dans les domaines couverts par les deux piliers intergouvernementaux.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la compétence de l'Union pour la négociation et la conclusion d'accords internationaux dans les domaines de la PESC et de l'ELSJ a été profondément modifiée. L'article 37 TUE succède à l'ex-article 24 UE et confère à l'Union la compétence pour conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales dans le domaine de la PESC⁷⁷⁷. Contrairement à l'ex-article 24 UE qui constituait la base juridique matérielle et procédurale, l'article 37 TUE, bien que maintenant un

⁷⁷² Les accords internationaux se définissent comme « *tout engagement pris par des sujets de droit international et ayant une force obligatoire quelle qu'en soit la qualification formelle* ». CJCE, 11 novembre 1975, avis 1/75, Rec. p. 01355.

⁷⁷³ Ex-article 24 §4 UE : « *Les dispositions du présent article sont également applicables aux matières relevant du titre VI* ».

⁷⁷⁴ Voir notamment S. MARQUARDT, « La capacité de l'Union européenne de conclure des accords internationaux dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale », in G. DE KERCHOVE, A. WEYEMBERGH, *Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Coll. Études européennes, 2003, pp. 179-194, spéc., p. 180.

⁷⁷⁵ H. LABAYLE, « L'espace pénal européen et le monde : instrument ou objectif », in G. DE KERCHOVE, A. WEYEMBERGH, *Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, op. cit., pp. 15-28 spéc., p. 23 ; H. LABAYLE, « La politique extérieure de l'Union européenne en matière de justice et d'affaires intérieures : chimère ou réalité », *Les dynamiques du droit européen en début de siècle – Etudes en l'honneur de Jean-Claude Gautron*, Pédone, 2004, pp. 681-699, spéc. p. 684.

⁷⁷⁶ L'ex-article 38 UE du Traité d'Amsterdam.

⁷⁷⁷ Article 37 TUE : « *L'Union peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales dans les domaines relevant du présent chapitre* ».

« *caractère très général* »⁷⁷⁸, ne constitue que la base juridique matérielle pour la conclusion d'accords dans le cadre de la PESC. La base juridique procédurale figure désormais à l'article 218 TFUE. Compte tenu des spécificités de la PESC, la pratique et la doctrine tendent à considérer que les accords conclus dans ce domaine avec des États tiers ou des organisations internationales sont conclus exclusivement par l'Union seule⁷⁷⁹. Dans le domaine de l'ELSJ, le Traité de Lisbonne ne confère à l'Union une compétence explicite que pour conclure des accords externes en matière de réadmission⁷⁸⁰. Ces accords ne constituent néanmoins qu'un aspect de cette politique et poursuivent des objectifs peu sécuritaires⁷⁸¹. La coopération policière et judiciaire en matière pénale constitue, dès lors, un cas unique parmi les modifications apportées par le Traité de Lisbonne, puisqu'il s'agit du seul domaine pour lequel l'attribution d'une compétence externe explicite a été supprimée. Cette suppression est surprenante au regard du développement croissant de la dimension externe de l'ELSJ depuis le Traité d'Amsterdam⁷⁸². D'un point de vue matériel, la compétence de l'Union pour conclure des accords externes dans le domaine de l'ELSJ, à l'exception des accords de réadmission, trouve donc son fondement dans la théorie des compétences externes implicites établie par la Cour de justice et régie par l'exercice préalable de la compétence interne⁷⁸³ et le critère de nécessité⁷⁸⁴. La compétence de l'Union pour conclure des accords externes dans le domaine de l'ELSJ est désormais encadrée par l'article 216 TFUE⁷⁸⁵, qui « *constitutionnalise* »⁷⁸⁶ la théorie des compétences implicites. Les Traités et la Cour distinguant l'existence de la compétence de sa nature⁷⁸⁷, les règles relatives à la nature exclusive de la compétence externe dans le domaine

⁷⁷⁸ C. SCHNEIDER, « La participation des Etats tiers aux opérations de gestion des crises », in I. BOSSE-PLATIERE, C. RAPOPORT (dir.), *L'Etat tiers en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 255-293, spéc., p. 271.

⁷⁷⁹ E. NEFRAMI, *L'action extérieure de l'Union européenne : Fondements, moyens, principes*, op. cit., p. 138 : « la nature particulière de la compétence de politique étrangère exclut la mixité ».

⁷⁸⁰ Article 79 §3 TFUE.

⁷⁸¹ N. ALOUPI, C. FLAESCH-MOUGIN, C. KADDOUS, C. RAPOPORT, *Commentaire Mégret – Les accords internationaux de l'Union européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2019, 368 p., spéc. p. 54.

⁷⁸² *Ibid.*, p. 55.

⁷⁸³ CJCE, 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil*, aff. C-22/70, *Rec.* p. 263, points 15 à 17.

⁷⁸⁴ CJCE, 26 avril 1977, *Avis 1/76 relatif au projet d'accord instituant un Fonds européen d'immobilisation de la navigation sur le Rhin*, *Rec.* p. 741, point 3.

⁷⁸⁵ Article 216 §1 TFUE : « L'Union peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsque les traités le prévoient ou lorsque la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ».

⁷⁸⁶ N. ALOUPI, C. FLAESCH-MOUGIN, C. KADDOUS, C. RAPOPORT, *Commentaire Mégret – Les accords internationaux de l'Union européenne*, op. cit., p. 89.

⁷⁸⁷ CJCE, 19 mars 1993, *avis 2/91 relatif à la convention n° 170 de l'OIT concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail*, *Rec.* p. 1061 ; CJUE, gr. Ch., 5 décembre 2017, *République fédérale d'Allemagne c/ Conseil*, aff. C-600/14, ECLI:EU:C:2017:935. Voir C. FLAESCH-MOUGIN, « La Cour précise la portée de l'article 216, paragraphe 1, TFUE et confirme l'existence d'une compétence externe de l'Union dans

de l'ELSJ sont prévues à l'article 3 §2 TFUE⁷⁸⁸. Matériellement, la compétence conventionnelle de l'Union dans le domaine de l'ELSJ peut dès lors concerner toutes les composantes de ce domaine. Les accords externes conclus dans le cadre de la PESC ou de l'ELSJ, liant à la fois les institutions de l'Union, mais aussi les États membres⁷⁸⁹, constituent dès lors des instruments communs à ces deux domaines dont la portée couvre l'ensemble de leurs domaines respectifs et qui peuvent poursuivre une pluralité d'objectifs sécuritaires.

D'un point de vue procédural, l'article 218 TFUE, en tant que « *norme autonome et générale de portée constitutionnelle* »⁷⁹⁰, constitue désormais le cadre procédural unique pour la négociation et la conclusion des accords externes par l'Union⁷⁹¹. Pour autant, un cadre unique ne signifie pas une procédure unique⁷⁹². Les accords conclus dans le domaine de l'ELSJ se distinguent de ceux conclus dans le cadre de la PESC qui font l'objet de certains aménagements. L'adoption des actes dans le cadre de l'ELSJ se faisant majoritairement conformément à la procédure législative ordinaire, les accords conclus dans ce domaine sont le plus souvent adoptés par le Conseil à la majorité qualifiée, après approbation par le Parlement européen⁷⁹³. *A contrario*, l'article 218 TFUE conserve les singularités institutionnelles et procédurales inhérentes à la PESC, en marquant la prépondérance des pouvoirs du haut représentant et du Conseil dans la négociation et la conclusion des accords ainsi que la faiblesse ou l'absence des pouvoirs du Parlement européen et de la Commission. Cette disposition impose, par conséquent, de distinguer les accords portant « *exclusivement ou principalement* »⁷⁹⁴ sur la

un domaine de compétence partagée n'ayant pas fait l'objet d'une réglementation commune », Chronique Action extérieure de l'Union européenne, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, p. 206.

⁷⁸⁸ Article 3 §2 TFUE : « *L'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée* ». Pour une application concrète du critère d'affectation dans le domaine de l'ELSJ, voir CJUE, gr. Ch., 7 février 2006, Avis 1/03 relatif à la conclusion de la nouvelle convention de Lugano concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, *Rec. p. I-1145*. Voir E. NEFRAMI, « L'aspect externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice : quel respect des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne ? », *op. cit.*, p. 513.

⁷⁸⁹ Article 216 §2 TFUE.

⁷⁹⁰ CJUE, gr. Ch., 16 juillet 2015, *Commission c/ Conseil*, aff. C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483, point 62. C. FLAESCH-MOUGIN, « L'article 218 TFUE, une « norme autonome et générale de portée constitutionnelle » ? », in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (dir.), *L'identité en droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude BLUMANN*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 337-359, spéc., p. 337.

⁷⁹¹ C. RAPOPORT, « La procédure de conclusion des accords externes de l'Union européenne : quelle unité après Lisbonne ? », *Liber amicorum en l'honneur du Professeur Marc Maresceau*, Ed. Brill, Leiden, 2013, p. 149-169.

⁷⁹² I. BOSSE-PLATIERE, « Le Parlement européen et la procédure de conclusion des accords internationaux », in J. AUVRET-FINCK (dir.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, Ed. Larcier, Bruxelles, 2013, p. 79-108, spéc. p. 81.

⁷⁹³ Article 218 §6 a) v) et §8 TFUE.

⁷⁹⁴ Article 218 §3 TFUE.

PESC, qui sont négociés par le haut représentant, ainsi que les accords portant « *exclusivement* »⁷⁹⁵ sur la PESC que le Conseil conclut seul à l'unanimité, le Parlement européen, pour ces derniers, étant simplement immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure⁷⁹⁶. Pour les autres accords, les négociations sont menées par la Commission et la conclusion est adoptée par le Conseil, statuant dans la plupart des cas⁷⁹⁷ à la majorité qualifiée⁷⁹⁸, après approbation⁷⁹⁹ ou consultation⁸⁰⁰ du Parlement européen.

Les diverses modifications apportées par le Traité de Lisbonne ont dès lors renforcé la question de la délimitation et de l'articulation conventionnelle entre la PESC et la dimension externe de l'ELSJ. Présentant des enjeux constitutionnels importants, tant institutionnels que procéduraux, conduisant la Cour à se prononcer à deux reprises⁸⁰¹, la pratique a toutefois fait apparaître une typologie claire et cohérente entre les accords conclus dans ces deux domaines au regard de leur objet (Section 1). Cette typologie entre les accords portant sur la PESC et ceux portant sur l'ELSJ facilite leur mise en complémentarité en opérant clairement une délimitation de ces deux domaines. En raison des contraintes institutionnelles et procédurales du droit de l'action extérieure, mais aussi inhérentes à ces deux domaines, cette typologie semble difficilement dépassable. Seul le recours aux accords globaux, englobant les questions relevant de la PESC et de l'ELSJ, peut permettre l'élaboration d'un cadre conventionnel plus global en matière de sécurité (Section 2).

Section 1 – La typologie claire et cohérente des accords externes de la PESC et de l'ELSJ au regard de leur objet

Dans les deux arrêts relatifs aux accords de transferts de pirates dans le cadre de l'opération Atalanta, la Cour de justice s'est montrée particulièrement favorable à la conclusion des accords dans le cadre de la PESC et ce, alors même que « *certaines des obligations prévues par l'accord UE-Tanzanie semblent, de prime abord, se rapporter aux domaines de la*

⁷⁹⁵ Article 218 §6 TFUE.

⁷⁹⁶ Article 218 §10 TFUE.

⁷⁹⁷ A l'exception des accords d'association, des accords avec les États candidats à l'adhésion, de l'accord portant adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

⁷⁹⁸ Article 218 §8 TFUE.

⁷⁹⁹ Article 218 §6 a) TFUE.

⁸⁰⁰ Article 218 §6 b) TFUE.

⁸⁰¹ CJUE, gr. Ch., 24 juin 2014, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, aff. C-658/11, préc. ; CJUE, gr. Ch., 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, préc.

coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière transfrontalières »⁸⁰². Dans ces arrêts, la Cour de justice retient une conception large des accords portant exclusivement sur la PESC. Selon la Cour, un accord porte exclusivement sur la PESC « *lorsque la décision de conclusion de l'accord en question est valablement fondée exclusivement sur une base juridique matérielle relevant de la PESC* »⁸⁰³. Cette interprétation est appuyée par le fait que « *c'est la base juridique matérielle de la décision portant conclusion de cet accord qui détermine le type de procédure applicable* »⁸⁰⁴. La qualification de ces accords portant exclusivement sur la PESC présuppose qu'ils poursuivent une finalité et ont un contenu relevant de manière prépondérante du domaine de la PESC⁸⁰⁵. Bien que la Cour retienne une conception large des accords conclus exclusivement sur la PESC, l'activité conventionnelle de l'Union dans ce domaine s'est révélée assez limitée dans son objet (I). À l'inverse, alors que les traités ne confèrent à l'Union qu'une compétence externe explicite pour la conclusion d'accords en matière de réadmission, la pratique conventionnelle de l'Union dans le domaine de l'ELSJ s'est avérée extrêmement diversifiée dans la poursuite de l'objectif de sécurité (II).

I. Une activité conventionnelle limitée dans le cadre de la PESC

Au regard de la pratique conventionnelle de l'Union, il est possible d'identifier deux catégories d'accords conclus exclusivement dans le domaine de la PESC : les accords conclus dans le cadre des opérations de gestion de crise menées dans le cadre de la PSDC (A) et les accords portant sur les échanges d'informations classifiées (B). Ces deux catégories d'accords constituent le noyau dur des accords relevant exclusivement de la PESC.

A. Les accords conclus dans le cadre des opérations de gestion de crise de la PSDC

La première catégorie d'accord qui relève exclusivement de la PESC concerne les accords conclus dans le cadre de la PSDC. Les accords portant sur le statut des opérations de

⁸⁰² CJUE, gr. Ch., 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, préc., point 47.

⁸⁰³ CJUE, gr. Ch., 24 juin 2014, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, aff. C-658/11, préc., point 59. Voir I. BOSSE-PLATIERE, « Procédure de conclusion des accords internationaux dans le domaine de la PESC : quand la Cour se fait équilibriste... », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 3, juillet-septembre 2014, p. 740-745.

⁸⁰⁴ *Ibid.*, point 58.

⁸⁰⁵ CJUE, gr. Ch., 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, préc., point 55.

gestion de crise de la PSDC dans les États tiers et sur la participation d'États tiers à ces opérations constituent une première sous-catégorie (1). À ces derniers doivent s'ajouter les accords considérés comme « *accessoire[s]* »⁸⁰⁶ à ces opérations (2). Ayant fait l'objet de deux arrêts rendus par la Cour de justice, ces accords sont en effet logiquement rattachables à la PESD en ce qu'ils sont indispensables à la réalisation des opérations de gestion de crise menées dans le cadre de la PSDC.

1. Les accords sur le statut et la participation à une opération de gestion de crise de la PSDC

Les accords de participation à une opération de gestion de crise de la PSDC peuvent être divisés en deux catégories. La première concerne les accords conclus avec les États hôtes ou de transit dans lesquels les opérations sont déployées. La seconde porte sur les accords conclus avec les États tiers participants par des moyens humains, matériels ou financiers à des opérations. L'ensemble de ces accords constituent une part significative des accords relevant exclusivement de la PESD, et ce, avant même le Traité de Lisbonne. Avant ce dernier, ces accords étaient déjà conclus sur le seul fondement de l'ex-article 24 UE et constituaient déjà des accords solidement rattachés à la PESD.

Les accords de statut conclus avec l'État hôte sont des actes nécessaires à la mise en place d'une l'opération menée par l'Union sur le territoire d'un État tiers⁸⁰⁷. Ils formalisent « *le consentement du tiers sans lequel l'opération ou la mission ne pourrait pas exister* »⁸⁰⁸. Dans certains cas, le défaut de consentement de l'État hôte peut entraver l'effectivité de l'opération⁸⁰⁹. Généralement, l'État hôte est désigné dans l'acte fondateur de l'opération, lequel mentionne l'accord conclu avec ce dernier, au côté de la résolution du Conseil de sécurité légitimant l'opération. D'un point de vue formel, ces accords peuvent prendre différentes formes. Si certains accords constituent des accords au sens classique, il n'est pas rare que ceux-

⁸⁰⁶ CJUE, gr. Ch., 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, préc., point 51.

⁸⁰⁷ A. HAMONIC, « Biographie des opérations de gestion de crise de l'Union européenne », in C. FLAESCHMOUGIN (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, coll. Rencontres européennes, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 293-320.

⁸⁰⁸ C. SCHNEIDER, « La participation des États tiers aux opérations de gestion des crises », *op. cit.*, p. 262.

⁸⁰⁹ Voir *infra*, en ce qui concerne l'opération EUNAVFOR MED Sophia.

ci soient signés et conclus sous forme d'échange de lettres⁸¹⁰. Sur le fond, ces accords ont pour but de définir un cadre légal pour la mission ou l'opération au sein de cet État hôte. Ces accords prévoient de manière générale plusieurs dispositions relatives notamment, à l'identification des membres de la mission, aux règles de franchissement des frontières et de déplacements sur le territoire de l'État hôte, les privilèges et immunités accordés à la mission et au personnel de la mission, la sécurité de la mission ainsi que les modalités de coopération entre la mission et cet État hôte⁸¹¹.

Les accords visant à permettre la participation des États tiers aux opérations de gestion des crises menées par l'Union ne sont pas, quant à eux, nécessaires à la naissance de l'opération, mais contribuent à leur mise en œuvre. Ces accords peuvent être soit généraux⁸¹², soit spécifiques à une opération de gestion de crise. Pour ces derniers, leur fondement est prévu par la décision portant sur la mise en place de l'opération⁸¹³. Dans un cas comme dans l'autre, leur contenu est relativement similaire. Les accords généraux de participation sont davantage étoffés puisqu'ils ne ciblent pas spécifiquement une opération, mais visent à établir un cadre général de cette participation pour l'ensemble des opérations. Dans un cas comme dans l'autre, ces accords visent à définir les conditions relatives à la participation d'un État tiers aux opérations de gestion de crises menées par l'Union. Ils visent notamment à établir les conditions relatives au statut du personnel et des forces de l'État tiers au sein de l'opération, à régir les échanges d'informations classifiées, la chaîne de commandement, ainsi que les aspects financiers et la contribution au budget opérationnel. Dans certains accords de participation généraux, il n'est pas rare que les règles de participation varient en fonction des missions civiles et des opérations militaires.

⁸¹⁰ Voir par exemple, l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et la République centrafricaine relatif au statut de la mission de conseil PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine (EUAM RCA), JOUE n° L 219 du 8 juillet 2020, p. 3–5.

⁸¹¹ Voir par exemple, l'accord entre l'Union européenne et le gouvernement de la République du Mali relatif au statut de la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali), JOUE n° L 299 du 20 novembre 2019, p. 3–10 ; Accord entre l'Union européenne et la République du Niger relatif au statut de la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger), JOUE n° L 242 du 11 septembre 2013, p. 2–7.

⁸¹² Voir par exemple, l'accord entre l'Union européenne et la République de Colombie établissant un cadre pour la participation de la République de Colombie aux opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne, JOUE n° L 251 du 23 août 2014, p. 8–15.

⁸¹³ Voir par exemple, l'accord de participation entre l'Union européenne et la Confédération suisse relatif à la participation de la Confédération suisse à la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali), JOUE n° L 105 du 21 avril 2016, p. 3–7.

Si ces accords de statut et de participation sont logiquement rattachables à la PESC, ce ne fut pas toujours le cas pour certains accords conclus dans le cadre d'une opération menée dans le cadre de la PSDC, mais revêtant un volet judiciaire⁸¹⁴. Ces accords, considérés comme accessoires par la Cour de justice, constituent une autre catégorie rattachable exclusivement à la PESC.

2. Les accords accessoires à une opération de gestion de crise de la PSDC

Les accords considérés comme accessoires aux opérations de gestion de crise peuvent également être considérés comme des accords exclusivement PESC. Ces accords ont fait, à la suite des deux arrêts rendus par la Cour de justice concernant les accords de transferts de pirates conclus dans le cadre de l'opération militaire navale Atalanta, l'objet de nombreux développements en introduction et de commentaires par la doctrine⁸¹⁵. Dans le cadre de cette opération, l'Union a conclu plusieurs accords, présentant des formes juridiques variables, mais revêtant une dimension judiciaire certaine. Un premier accord fut conclu sous forme d'échanges de lettres avec le Kenya en 2009⁸¹⁶, puis la même année et sous la même forme avec les Îles Seychelles⁸¹⁷, puis en 2011 et en 2014 avec l'île Maurice et la Tanzanie sous une forme plus classique⁸¹⁸. Les deux premiers accords ont été conclus avant l'entrée en vigueur du Traité de

⁸¹⁴ I. BOSSE-PLATIERE, « Le volet judiciaire de la lutte contre la piraterie maritime en Somalie : les accords de transfert conclus par l'Union européenne avec les Etats tiers », *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité. Mélanges en l'honneur du Professeur Pierre-André Lecocq*, Imprimerie centrale du Nord, 2011, pp. 91-112.

⁸¹⁵ Voir notamment, C. RAPOPORT, « Le rattachement à la PESC des accords de transfert en matière de piraterie », in C. SCHNEIDER et C. CHEVALLIER-GOVERS (dir.), *L'Union européenne et la piraterie maritime*, Ed. Pédone, 2015, p. 165-185.

⁸¹⁶ Décision 2009/293/PESC du Conseil du 26 février 2009 concernant l'échange de lettres entre l'Union européenne et le gouvernement du Kenya sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne (EUNAVFOR) au Kenya, des personnes soupçonnées d'avoir commis des actes de piraterie qui sont retenues par l'EUNAVFOR et de leurs biens saisis en possession de cette dernière, ainsi que leur traitement après un tel transfert, JOUE n° L 79 du 25 mars 2009, p. 47-48.

⁸¹⁷ Décision 2009/877/PESC du Conseil du 23 octobre 2009 concernant la signature et l'application provisoire de l'échange de lettre entre l'Union européenne et la République des Seychelles sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de l'EUNAVFOR à la République des Seychelles, des personnes suspectées d'actes de piraterie ou des vols à main armée, ainsi que leur traitement après un tel transfert, JOUE n° L 315 du 2 décembre 2009, p. 35-36.

⁸¹⁸ Décision 2011/640/PESC du Conseil du 12 juillet 2011 concernant la signature et la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Maurice relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République de Maurice, des personnes suspectées d'actes de piraterie et des biens associés saisis, et aux conditions des personnes suspectées d'actes de piraterie après leur transfert, JOUE n° L 254 du 30 septembre 2011, p. 1-2. Décision 2014/198/PESC du Conseil du 10 mars 2014 concernant la signature et la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République unie de Tanzanie relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République unie de Tanzanie, des personnes soupçonnées d'actes de piraterie et des biens associés saisis, JOUE n° L 108 du 11 avril 2014, p. 1-2.

Lisbonne sur le seul fondement de l'ex-article 24 UE. Les deux derniers ont été conclus matériellement sur le fondement de l'article 37 TUE et procéduralement sur le fondement de l'article 218 TFUE. Pour les premiers accords conclus avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la doctrine avait considéré qu'ils auraient peut-être dû être conclus sur le double fondement des articles 24 et 38 UE⁸¹⁹. Ayant pour but de permettre à l'Union de transférer les personnes appréhendées par l'opération militaire navale sur le territoire de ces États tiers à des fins d'enquêtes et de poursuites judiciaires, ils revêtent sans aucun doute une dimension judiciaire. Ces arguments peuvent, par ailleurs, être renforcés par le fait que ces accords visent à lutter contre la piraterie qui est considérée comme une forme de criminalité organisée⁸²⁰.

Le Parlement européen contesta dans un premier temps, devant la Cour de justice, l'accord conclu avec l'île Maurice pour des motifs d'ordre procédural, sans pour autant contester le choix de la base juridique matérielle de l'accord qui est fondé sur le seul article 37 TUE. L'arrêt rendu par la Cour a donc davantage porté sur les aspects institutionnels et procéduraux⁸²¹. En revanche, dans la seconde affaire concernant l'accord conclu avec la Tanzanie, le Parlement contesta la base juridique matérielle, estimant que l'accord poursuivait une double finalité portant aussi bien « *sur la PESC que sur les domaines de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière* »⁸²², et qu'il devait, par conséquent, être conclu matériellement sur les fondements des articles 37 TUE ainsi que les articles 82 et 87 TFUE. La Cour rejeta l'argumentaire du Parlement en considérant que cet accord était valablement fondé exclusivement sur l'article 37 TUE. Dans sa motivation, la Cour considéra que cet accord n'existait qu'en tant qu'« *accessoire* »⁸²³ à l'opération Atalanta. Ce faisant, elle caractérisa cet accord, indépendamment de son contenu et de son objet, comme étant un instrument, d'une part, « *essentiel pour contribuer à la réalisation effective des objectifs de l'opération* »⁸²⁴, et, d'autre part, « *intimement lié* »⁸²⁵ à l'opération de gestion de crise. Elle précise que ces accords accessoires doivent trouver leur fondement juridique au sein des

⁸¹⁹ I. BOSSE-PLATIERE, « Le volet judiciaire de la lutte contre la piraterie maritime en Somalie : les accords de transferts conclus par l'Union européenne avec des États tiers », *op. cit.*

⁸²⁰ Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité - Assurer la sécurité dans un monde en mutation, Bruxelles, 11 décembre 2008, préc., p. 20.

⁸²¹ CJUE, gr. Ch., 24 juin 2014, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, aff. C-658/11, préc.

⁸²² CJUE, gr. Ch., 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, préc., point 26.

⁸²³ *Ibid.*, point 51.

⁸²⁴ *Ibid.*, point 49.

⁸²⁵ *Ibid.*, point 51.

dispositions de la décision relative à l'opération de gestion de crise⁸²⁶ et être dépendants, dans le temps, de la durée de l'opération⁸²⁷. La Cour a donc privilégié les aspects formels plutôt que la dimension matérielle de l'accord. Ces accords peuvent certes revêtir un volet judiciaire certain, que reconnaît la Cour⁸²⁸, et pour autant être valablement rattachés exclusivement à la PESC. Ce faisant, il est permis de penser que la Cour a fait émerger une nouvelle catégorie d'accord portant exclusivement sur la PESC, fondée sur leur lien intime avec une opération de gestion de crise.

Il ne saurait être exclu que d'autres accords accessoires puissent être conclus à l'avenir. La conclusion de ce type d'accord peut sembler peu envisageable pour les missions civiles menées sur le territoire d'un État tiers. Elle peut en revanche l'être dès lors que l'Union agit militairement loin du territoire de l'Union et sur le territoire d'un État défaillant comme ce fut le cas pour l'opération Atalanta. Elle pourrait également être envisagée dans le cadre d'opération déployée, en dehors du territoire d'un État tiers, tel que la haute mer. Dans le cadre de l'opération militaire EUNAVFOR MED Sophia, il aurait en effet pu être envisagé la conclusion d'un accord visant aux transferts des trafiquants de migrants interceptés en haute mer aux autorités libyennes ou aux autorités d'un autre État tiers, tel que l'Égypte ou la Tunisie, à la condition que ces derniers offrent des garanties suffisantes en matière de protection des droits fondamentaux. La lutte contre le trafic de migrants et la coopération judiciaire relèvent sans aucun doute du champ de l'ELSJ. Pour autant, il aurait été difficilement contestable, en raison de leur lien et de leur importance dans la mise en œuvre de l'opération militaire, qu'un tel accord soit exclusivement rattachable à la PESC. La mise en œuvre de l'opération EUNAVFOR ASPIDES, déployée en mer Rouge afin de préserver la liberté de navigation⁸²⁹, pourrait également nécessiter la conclusion d'un accord de coopération judiciaire. Ayant pour objectif de protéger les navires contre les attaques perpétrées par les houthistes, elle pourrait être amenée à arrêter certains d'entre-deux et de les transférer à certains États tiers. La décision relative à l'opération prévoit une disposition relative à la participation d'États tiers. Les

⁸²⁶ Dans le cadre de l'opération Atalanta, il s'agissait de l'article 12 de l'action commune 2008/851, préc.

⁸²⁷ CJUE, gr. Ch., 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, préc., point 51 : « cet accord perdra son objet le jour où cette force cessera ses activités ».

⁸²⁸ *Ibid.*, point 47.

⁸²⁹ Décision (PESC) 2024/583 du Conseil du 8 février 2024 relative à une opération de sûreté maritime de l'Union européenne en vue de préserver la liberté de navigation dans le contexte de la crise en mer Rouge (EUNAVFOR ASPIDES), JOUE n° L, 2024/583, 12 février 2024.

modalités de participation nécessitent la conclusion d'un accord fondé, explicitement sur les articles 37 TUE et 218 TFUE⁸³⁰.

Il semble évident que les différents accords conclus dans le cadre des opérations de gestion de crise soient exclusivement à la PESC. Ce rattachement certain ne fut pas, à l'origine, si évident en ce qui concerne une autre catégorie d'accord exclusivement dans le cadre de la PESC, à savoir les accords d'échanges d'informations classifiées.

B. Les accords portant sur les échanges d'informations classifiées

Les accords portant sur les échanges d'informations classifiées, aussi appelés « *accords de sécurité* »⁸³¹, du fait de leur objet, sont considérés depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, comme relevant exclusivement de la PESC. Ces accords visent à établir les modalités de protection et d'échanges d'informations ou de matériels classifiés entre l'Union et un État tiers ou une organisation internationale. Une information classifiée se caractérise comme : « *toute information (à savoir, des connaissances qui peuvent être communiquées sous quelque forme que ce soit) ou tout matériel considérés par l'une des parties comme devant être protégés contre une divulgation non autorisée et qui ont été désignés comme tels selon une classification de sécurité* »⁸³². Toutes les décisions de conclusion de ces accords de sécurité sont désormais adoptées sur le fondement de l'article 37 TUE. Pour autant, avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'Union a fait preuve de « *certaines hésitations* »⁸³³ quant au choix de la base juridique de ces accords. Ces accords d'échanges d'informations classifiées constituent une illustration particulièrement marquante de la difficulté de distinguer ce qui relève de la PESC et, autrefois, de la coopération judiciaire en matière pénale. Cette hésitation initiale s'est illustrée par le fondement juridique hasardeux de ces accords avant le Traité de Lisbonne (1). Toutefois, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, ces derniers, pris isolément, sont rattachés de manière cohérente à la PESC (2).

⁸³⁰ *Ibid.*, article 7 §3.

⁸³¹ Voir notamment, G. DE KERCHOVE, S. MARQUARDT, « Les accords internationaux conclus par l'Union européenne », *Annuaire Français de Droit International*, 2004, CNRS Editions, Paris, pp. 803-825, spéc., p. 816.

⁸³² Voir par exemple, la décision 2010/404/PESC du Conseil du 14 juin 2010 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Principauté de Liechtenstein sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées, JOUE n° L 187 du 21 juillet 2010, p. 1–1.

⁸³³ N. ALOUPI, C. FLAESCH-MOUGIN, C. KADDOUS, C. RAPOPORT, *Commentaire Mégret – Les accords internationaux de l'Union européenne*, op. cit., p. 46.

1. Le fondement juridique hasardeux des accords d'échanges d'informations classifiées avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne

Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les accords de sécurité étaient majoritairement conclus sur le double fondement juridique des articles 24 et 38 UE⁸³⁴. Seuls les accords conclus avec l'OTAN, au sein duquel les « *questions d'intérêt commun relatives à la sécurité, à la défense et à la gestion des crises* »⁸³⁵ sont particulièrement présentes, l'agence spatiale européenne⁸³⁶, l'Israël⁸³⁷, et l'Australie⁸³⁸, ont été conclus sur le seul fondement de l'article 24 UE. Bien que le contenu de ces différents accords soit relativement similaire, le fondement juridique et la référence retenue pour les décisions de conclusion de ces accords ont fait l'objet d'un « *certain flottement* »⁸³⁹, voire sont apparus particulièrement hasardeux.

Les références retenues pour les décisions de conclusion de ces accords semblaient en effet dépourvues de toute logique. Sur les quinze accords de sécurité conclus avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, deux revêtent la référence « JAI », un, la référence « PESC/JAI », et deux, la référence « CE ». Les dix accords restants revêtent une référence « PESC ». Si la référence retenue pour les décisions de conclusion de ces accords n'est pas considérée comme une « *science exacte* »⁸⁴⁰, elles s'avèrent surtout inexplicables. L'accord conclu sous la référence « PESC/JAI », conclu avec la République de Macédoine, figure parmi les premiers accords conclus⁸⁴¹. Cette référence semblait cohérente avec les autres accords conclus sur le double fondement des articles 24 et 38 UE tels que les accords PNR ou d'entraide

⁸³⁴ Onze des quinze accords ont en effet été conclus sur ce double fondement.

⁸³⁵ Décision 2003/211/PESC du Conseil du 24 février 2003 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord sur la sécurité des informations - Accord entre l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord sur la sécurité des informations, JOUE n° L 80 du 27 mars 2003, p. 35–38.

⁸³⁶ Décision 2008/667/JAI du Conseil du 7 avril 2008 relative à la conclusion de l'accord entre l'Agence spatiale européenne et l'Union européenne sur la sécurité et l'échange des informations classifiées, JOUE n° L 219 du 14 août 2008, p. 58–58.

⁸³⁷ Décision 2009/558/PESC du Conseil du 16 mars 2009 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et Israël sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées, JOUE n° L 192 du 24 juillet 2009, p. 63–63.

⁸³⁸ Décision 2010/53/PESC du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la conclusion de l'accord entre l'Australie et l'Union européenne sur la sécurité des informations classifiées, JOUE n° L 26 du 30 janvier 2010, p. 30–30.

⁸³⁹ I. BOSSE-PLATIERE, « Le Parlement européen et la procédure de conclusion des accords internationaux », *op. cit.*, p. 90.

⁸⁴⁰ C. BILLET, « Cohérence de l'Action extérieure de l'UE et dimension externe de l'ELSJ », *Annuaire de droit européen*, 2006, Ed. Bruylant, p. 538-556, spéc. p. 553.

⁸⁴¹ Décision 2005/296/PESC/JAI du Conseil du 24 janvier 2005 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées, JOUE n° L 94 du 13 avril 2005, p. 38–38.

judiciaire⁸⁴². Les deux accords conclus sous la référence « CE » sont des accords conclus sur le double fondement des articles 24 et 38 UE, comme la majorité des accords de sécurité. Le premier accord « CE » conclu avec la Bosnie-et-Herzégovine⁸⁴³ figure parmi les premiers accords conclus et peut d'une certaine manière se justifier par l'hésitation initiale qui entoure le fondement et la référence de ces accords. Cependant, une telle justification ne s'applique pas pour le second, conclu avec la Russie⁸⁴⁴, qui constitue le dernier accord de sécurité conclu sous le Traité de Nice. Enfin, les deux accords conclus sous la référence « JAI » témoignent clairement d'un manque de rigueur. Le premier accord conclu, avec les États-Unis en 2007 sous référence JAI a été conclu sur le double fondement juridique des articles 24 et 38 UE⁸⁴⁵. Le second, conclu avec l'agence spatiale européenne⁸⁴⁶, a été conclu sur le seul fondement de l'article 24 UE, mais revêt pour autant la référence « JAI ». Cette dernière peut trouver une explication au regard de l'arrêt rendu par la Cour de justice concernant les accords PNR⁸⁴⁷. Ces deux accords « JAI » sont en effet les deux premiers accords conclus après que la Cour a invalidé l'accord PNR conclu avec les États-Unis. La Cour avait en effet considéré que cet accord de transfert des données PNR ayant pour objet la sécurité publique ne devait pas être fondé sur l'article 95 CE relatif à l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Ces accords ont par la suite été conclus dans le fondement de la JAI, puis de l'ELSJ⁸⁴⁸. Par ailleurs, l'objectif poursuivi par l'accord de sécurité conclu avec les États-Unis, à savoir que les parties « *partagent les objectifs consistant à renforcer leur propre sécurité par tous les moyens et à faire en sorte que, à l'intérieur d'un espace de sécurité, leurs citoyens bénéficient d'un niveau*

⁸⁴² Voir par exemple la décision 2006/729/PESC/JAI du Conseil du 16 octobre 2006 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données contenues dans les dossiers des passagers (données PNR) par des transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure, JOUE n° L 298 du 27 octobre 2006, p. 27–28 et la décision 2010/88/PESC/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord sur l'entraide judiciaire en matière pénale entre l'Union européenne et le Japon, Accord entre l'Union européenne et le Japon relatif à l'entraide judiciaire en matière pénale, JOUE n° L 39 du 12 février 2010, p. 19–35.

⁸⁴³ Décision 2004/731/CE du Conseil du 26 juillet 2004 relative la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Bosnie-et-Herzégovine sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées, Accord entre l'Union européenne et la Bosnie-et-Herzégovine sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées, JOCE, n° L 324 du 27 octobre 2004, p. 15–19.

⁸⁴⁴ Décision 2010/348/CE du Conseil du 17 novembre 2009 relative à la conclusion de l'accord entre le gouvernement de la Fédération de Russie et l'Union européenne sur la protection des informations classifiées, JOUE n° L 155 du 22 juin 2010, p. 56–56.

⁸⁴⁵ Décision 2007/274/JAI du Conseil du 23 avril 2007 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la sécurité des informations classifiées, JOUE n° L 115 du 3 mai 2007, p. 29–29.

⁸⁴⁶ Décision 2008/667/JAI du Conseil du 7 avril 2008 relative à la conclusion de l'accord entre l'Agence spatiale européenne et l'Union européenne sur la sécurité et l'échange des informations classifiées, JOUE n° L 219 du 14 août 2008, p. 58–58.

⁸⁴⁷ CJCE gr. Ch., 30 mai 2006, *Parlement c/ Conseil*, aff. jointes C-317/04 et C-318/04, *Rec.* p. 4721.

⁸⁴⁸ Voir *infra*.

élevé de sécurité »⁸⁴⁹, confirme la prédominance de la composante JAI dans l'accord. Toutefois, la référence à cet objectif spécifique figure également dans la majeure partie des accords conclus avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, dont la plupart revêtent une dénomination PESC. En effet, la mention de cet objectif fait clairement allusion à la poursuite de l'objectif de sécurité de la JAI, puis de l'ELSJ. La référence « *à l'intérieur d'un espace de sécurité* » et « *leurs citoyens bénéficient d'un niveau élevé de sécurité* »⁸⁵⁰, fait clairement écho aux objectifs de l'ELSJ⁸⁵¹. Ces accords, conclus pour la plupart sur le double fondement, revêtent pourtant une référence PESC. Enfin, la mention ou non de cet objectif n'a, semble-t-il, eu aucun impact quant au choix ou non de la double base juridique. À titre d'exemple, l'accord conclu avec l'Australie comprend cette mention, mais a, pour autant, été conclu sur le seul fondement juridique PESC⁸⁵².

La référence quasi systématique à la poursuite de cet objectif interroge surtout quant au rattachement matériel de ces accords à la PESC⁸⁵³. Dans la période *ante* Lisbonne, cette question n'avait que peu d'intérêts procéduraux, l'article 38 UE constituant la base juridique matérielle de l'accord et l'article 24 UE, la base juridique procédurale et/ou matérielle. La doctrine avait même pu relever que les informations classifiées visées dans ces accords pouvaient être reliées aussi bien à la PESC qu'à la coopération judiciaire et policière en matière pénale. Ces accords pouvaient dès lors être considérés comme de véritables accords transpiliers⁸⁵⁴. En effet, hormis quelques exceptions, ces accords étaient principalement conclus sur ce double fondement. Ce double fondement pouvait s'interpréter de deux manières : soit ces accords revêtaient, d'un point de vue matériel, à la fois une composante relevant de la PESC et de la JAI, soit ces accords relevaient par leur composante matérielle de la JAI, mais les exigences procédurales nécessitaient le recours à l'article 24 UE. Hormis les quelques exceptions, la dimension JAI était quoiqu'il en soit bien présente dans ces accords. Faute de

⁸⁴⁹ Préambule de l'accord entre l'Union européenne et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la sécurité des informations classifiées, JOUE n° L 115 du 3 mai 2007, p. 30–34.

⁸⁵⁰ *Ibid.*

⁸⁵¹ Rappelons que l'article 67 §3 TFUE dispose que : « *L'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité* ».

⁸⁵² Décision 2010/53/PESC, préc.

⁸⁵³ La mention figurant dans dix accords sur quinze.

⁸⁵⁴ R.- A. WESSEL, L. MARIN, C. MATERA, « The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice », in T. KONSTADINIDES, C. ECKES, *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge University Press, 2011, pp. 272-300, spéc. p. 291. « *The classified information addressed in these agreements is not specified as being related to either CFSP or PJCC material, and may relate both to information in the framework of the European security and defence policy (ESDP) and the participation of these states in ESDP operations, as well as to information in the area of police cooperation. This shows that some of the agreements could be seen as true 'cross-pillar' agreements* ».

compétence et en l'absence d'enjeux procéduraux, la question de la frontière entre le deuxième et le troisième pilier n'avait jamais été examinée par la Cour. La clause de non-affectation, l'ex-article 47 TUE, ne permettait à la Cour de se prononcer que sur les champs matériels respectifs des politiques intergouvernementales par rapport aux politiques communautaires et non sur la délimitation des politiques de l'Union. Le bien-fondé du recours à l'ex-article 24 UE pour la conclusion de ces accords et son cumul ou non avec l'ex-article 38 UE n'avait dès lors jamais pu être examiné par la Cour. Après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les institutions européennes ont considéré la dimension ELSJ comme absente ou du moins secondaire dans ces accords, qui sont désormais conclus sur le seul fondement de l'article 37 TUE.

2. Le rattachement cohérent des accords d'échanges d'informations classifiées à la PESC après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, tous les accords de sécurité, à l'exception de celui conclu parallèlement à l'accord de commerce et de coopération conclu avec le Royaume-Uni⁸⁵⁵, ont été considérés comme relevant exclusivement de la PESC et par conséquent, fondés sur le seul article 37 TUE en tant que base juridique matérielle. Tout fondement juridique inhérent au domaine de l'ELSJ a été écarté. En termes quantitatifs, dix

⁸⁵⁵ Décision (UE) 2021/689 du Conseil du 29 avril 2021 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, et de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection, JOUE n° L 149 du 30 avril 2021, p. 2–9.

accords de sécurité ont été conclus après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne,⁸⁵⁶ dont deux avec une organisation internationale⁸⁵⁷.

La référence à la poursuite d'un objectif « *consistant à renforcer leur propre sécurité par tous les moyens et à faire en sorte que, à l'intérieur d'un espace de sécurité, leurs citoyens bénéficient d'un niveau élevé de sécurité* »⁸⁵⁸, susceptible de justifier le rattachement de ces accords à l'ELSJ, a été balayée au profit d'un objectif beaucoup plus vague. Désormais, à travers ces accords, « *les parties partagent l'objectif consistant à renforcer leur propre sécurité par tous les moyens* »⁸⁵⁹. Alors que le contenu de ces accords demeure en grande partie similaire, le rattachement à la PESC semble se justifier au regard de l'objectif de sécurité poursuivi. La formulation choisie fait désormais largement écho aux objectifs de la PESC énoncés dès le Traité de Maastricht, à savoir le « *renforcement de la sécurité de l'Union et de ses États membres sous toutes ses formes* »⁸⁶⁰ et par le Traité de Lisbonne⁸⁶¹. Cette formulation et leur finalité laissent désormais peu de doute quant à leur rattachement à la PESC. Toutefois,

⁸⁵⁶ Décision 2010/587/PESC du Conseil du 14 juin 2010 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le Monténégro sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection, JOUE n° L 260 du 2 octobre 2010, p. 1–1 ; Décision 2010/404/PESC du Conseil du 14 juin 2010 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Principauté de Liechtenstein sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées, JOUE n° L 187 du 21 juillet 2010, p. 1–1 ; Décision 2011/514/PESC du Conseil du 22 novembre 2010 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Serbie sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection, JOUE n° L 216 du 23 août 2011, p. 1–1 ; Décision (UE) 2016/402 du Conseil du 15 janvier 2016 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre le Conseil des ministres de la République d'Albanie et l'Union européenne sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection, JOUE n° L 74 du 19 mars 2016, p. 1–2 ; Décision (UE) 2016/1946 du Conseil du 15 mars 2016 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Géorgie sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection, JOUE n° L 300 du 8 novembre 2016, p. 1–2 ; Décision (PESC) 2017/718 du Conseil du 27 mars 2017 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Moldavie sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection, JOUE n° L 106 du 22 avril 2017, p. 1–2 ; Décision (PESC) 2017/2322 du Conseil du 29 mai 2017 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre le Canada et l'Union européenne sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection, JOUE n° L 333 du 15 décembre 2017, p. 1–1 ; Décision (UE) 2021/689, préc.

⁸⁵⁷ Décision 2012/486/PESC du Conseil du 23 juillet 2012 concernant la signature et la conclusion de l'accord entre l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement et l'Union européenne sur la protection d'informations classifiées, JOUE n° L 229 du 24 août 2012, p. 1–1. Voir A. HAMONIC, « Défense/Armement : conclusion de l'accord UE/OCCAR sur la protection d'informations classifiées et renouvellement du soutien de l'UE aux initiatives internationales en faveur de la lutte contre la prolifération des armements », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2013/1, n° 1, p. 130. Décision (PESC) 2024/1542 du Conseil du 4 mars 2024 relative à la signature et à la conclusion, de l'accord entre l'Union européenne et l'Agence spatiale européenne sur la sécurité et l'échange des informations classifiées, JOUE n° L 2024/1542 du 31 mai 2024.

⁸⁵⁸ Préambule de l'accord entre l'Union européenne et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la sécurité des informations classifiées, préc.

⁸⁵⁹ Voir par exemple, le préambule de l'accord entre l'Union européenne et le Monténégro sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection, JOUE n° L 260 du 2 octobre 2010, p. 2–5.

⁸⁶⁰ Article J.1 du Traité de Maastricht.

⁸⁶¹ Article 24 TUE : la PESC couvre « *l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union* »

l'objectif affiché précédemment dans les accords de sécurité conclus *ante* Lisbonne, à savoir « les objectifs consistant à renforcer leur propre sécurité par tous les moyens et à faire en sorte que, à l'intérieur d'un espace de sécurité, leurs citoyens bénéficient d'un niveau élevé de sécurité »⁸⁶², persiste dans une minorité d'accords de sécurité. Parmi les neuf accords de sécurité conclus post-Lisbonne, les accords conclus avec la Principauté de Liechtenstein⁸⁶³ et la République de Moldavie⁸⁶⁴ maintiennent cette formulation. Malgré la nature potentiellement conflictuelle de cette mention, le Parlement ou la Commission n'ont pas cherché à contester le choix du Conseil du recours au seul article 37 TUE comme base juridique de ces accords.

D'autres éléments semblent justifier le rattachement exclusif de ces accords à la PESC. Tout d'abord, le contenu de ces accords, et plus particulièrement les entités concernées par ces échanges d'informations classifiées, justifie ce rattachement. En prenant en compte des modifications institutionnelles apportées par le Traité de Lisbonne, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ainsi que le service européen pour l'action extérieure⁸⁶⁵, dont les rôles sont primordiaux dans la conduite de la PESC et de la PSDC⁸⁶⁶, figurent désormais parmi les institutions et entités de l'Union auxquelles s'appliquent ces accords d'échanges d'informations classifiées. *A contrario*, les agences de l'ELSJ, pour lesquelles l'Union conclut sur le fondement de l'ELSJ des accords prévoyant des échanges d'informations classifiées avec des États tiers ou organisations internationales, ne figurent pas parmi ces entités. Ces agences et désormais l'Union concluent désormais leurs propres accords ou arrangements prévoyant des échanges d'informations classifiées régies par un régime juridique propre à ces agences⁸⁶⁷. La conclusion parallèle d'accords prévoyant les échanges d'informations classifiées dans le cadre de la PESC et dans le cadre des agences de l'ELSJ démontre le cloisonnement qui s'opère encore entre les deux domaines.

Le rattachement exclusif de ces accords de sécurité à la PESC peut ensuite trouver sa justification au regard des liens existants avec les accords conclus dans le cadre des opérations

⁸⁶² Voir par exemple, le préambule de l'accord entre l'ancienne République yougoslave de Macédoine et l'Union européenne sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées, JOUE n° L 94 du 13 avril 2005, p. 39–44.

⁸⁶³ Décision 2010/404/PESC, préc.

⁸⁶⁴ Décision (PESC) 2017/718, préc.

⁸⁶⁵ Article 3 de la décision 2010/587/PESC, préc.

⁸⁶⁶ Article 18 §2 TUE ; Article 2 §1 de la décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, JOUE n° L 201 du 3 août 2010, p. 30–40. Voir *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 2.

⁸⁶⁷ Voir *infra*.

de gestion de crises de la PSDC. Chaque accord de statut ou de participation à des opérations de gestion de crise prévoit une disposition relative à ces échanges. Dans certains cas, la conclusion d'un accord de sécurité peut même être interprétée comme un accord préalable à un accord de participation aux opérations de gestion de crise. Cette situation a pu être notamment observée avec les États-Unis ou encore le Monténégro avec lesquels l'Union a d'abord conclu un accord de sécurité⁸⁶⁸, puis quelques mois plus tard, un accord établissant un cadre pour leur participation aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne⁸⁶⁹. Ces accords de sécurité permettent en effet de réguler les échanges d'informations classifiées prévus dans le cadre de cette participation aux opérations⁸⁷⁰. Dans les cas où un accord de sécurité n'a pas été préalablement conclu avec un État tiers, mais que cet État participe aux opérations de gestion de crise, les échanges d'informations classifiées sont régis, dans l'attente de la conclusion d'un accord de sécurité, par la décision du Conseil adoptant le règlement de sécurité du Conseil⁸⁷¹.

En revanche, ces accords de sécurité sont liés, dans certains cas, aux accords relatifs à la participation et au statut des opérations de gestion de crise, ils ne sauraient être considérés comme « accessoires » à ces opérations au sens de l'arrêt *Tanzanie*. La Cour, dans cet arrêt, caractérise le caractère accessoire par le fait que ces accords n'existent qu'en tant qu'accessoire à l'opération militaire et que celui-ci « *perdra son objet le jour où cette force cessera ses activités* »⁸⁷². L'existence même de ces accords de sécurité ne saurait être liée exclusivement aux opérations de gestion de crise, mais ils s'insèrent dans le cadre d'échanges plus généraux que ceux réalisés dans le cadre d'une opération. Toutefois, au regard de leur contenu et de la sensibilité des informations classifiées, il ne saurait être contesté, malgré l'hésitation initiale que ces accords relèvent exclusivement de la PESC. La seule exception qui demeure concerne

⁸⁶⁸ Décision 2007/274/JAI, préc. ; Décision 2010/587/PESC, préc.

⁸⁶⁹ Décision 2011/318/PESC du Conseil du 31 mars 2011 relative à la signature et à la conclusion de l'accord-cadre entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur la participation des États-Unis d'Amérique aux opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne, JOUE n° L 143 du 31 mai 2011, p. 1–1 ; Décision 2011/133/PESC du Conseil du 21 février 2011 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le Monténégro établissant un cadre pour la participation du Monténégro aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, Accord entre l'Union européenne et le Monténégro établissant un cadre pour la participation du Monténégro aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, JOUE n° L 57 du 2 mars 2011, p. 1–7.

⁸⁷⁰ Article 4 de la décision 2011/133/PESC, préc. ; Article 4 de la décision 2011/318/PESC, préc.

⁸⁷¹ Actuellement, il s'agit de la décision 2013/488/UE du Conseil du 23 septembre 2013 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne, JOUE n° L 274 du 15 octobre 2013, p. 1–50. Voir par exemple l'Accord entre l'Union européenne et la République de Colombie établissant un cadre pour la participation de la République de Colombie aux opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne, préc.

⁸⁷² CJUE, gr. Ch., 24 juin 2014, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, aff. C-658/11, préc., point 51.

l'accord de sécurité conclu avec le Royaume-Uni, sur le fondement de l'article 217 TFUE, et considéré comme un accord « *complémentaire* »⁸⁷³ à l'accord de commerce et de coopération en ce qu'il est « *intrinsèquement lié à ce dernier notamment en ce qui concerne les dates d'entrée en application et de résiliation* »⁸⁷⁴. Cet accord de sécurité, bien qu'ayant un contenu portant exclusivement sur la PESC, comporte les caractéristiques d'un accord « *accessoire* » à l'accord de commerce et de coopération.

Enfin, ces accords de sécurité entretiennent un lien étroit avec la PESC en ce qu'ils constituent une des conditions permettant à un État tiers de participer, à titre exceptionnel, aux projets de la coopération structurée permanente (ci-après « CSP »)⁸⁷⁵. Lancée en décembre 2017 par 25 États membres⁸⁷⁶, cette coopération compte aujourd'hui plus de 60 projets⁸⁷⁷. Depuis 2020, des États tiers ont la possibilité de participer aux projets mis en place dans le cadre de la CSP. Cette participation d'États tiers à la coopération structurée permanente ne nécessite pas la conclusion d'accords externes sur le fondement des articles 37 TUE et 218 TFUE, mais fait l'objet d'une décision unilatérale du Conseil qui trouve son fondement dans la décision établissant les conditions générales selon lesquelles des États tiers pourraient être invités, à titre exceptionnel, à participer à des projets de la CSP⁸⁷⁸. Depuis mai 2021, quatre États tiers participent à des projets mis en place au sein de la CSP, à savoir la Canada⁸⁷⁹, qui

⁸⁷³ Considérant 2 du préambule de la décision (UE) 2021/689, préc.

⁸⁷⁴ *Ibid.*

⁸⁷⁵ Article 42 §6 TUE « *Les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union. Cette coopération est régie par l'article 46. Elle n'affecte pas les dispositions de l'article 43* ».

⁸⁷⁶ 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 n° L 331 du 14 décembre 2017, p. 57–77.

⁸⁷⁷ Décision (PESC) 2021/2008 du Conseil du 16 novembre 2021 modifiant et mettant à jour la décision (PESC) 2018/340 établissant la liste des projets à mettre sur pied dans le cadre de la CSP, JOUE n° L 407 du 17 novembre 2021, p. 37–44.

⁸⁷⁸ Article 3 f) de la décision (PESC) 2020/1639 du Conseil du 5 novembre 2020 établissant les conditions générales selon lesquelles des États tiers pourraient être invités, à titre exceptionnel, à participer à des projets CSP donnés, JOUE n° L 371 du 6 novembre 2020, p. 3–9. Voir A MIGLIO, G PEROTTO, « La politica di sicurezza e difesa comune e le cooperazioni tra Stati membri al di fuori dell'Unione europea in materia di difesa: interazioni e prospettive di integrazione », *Centro Studi sul Federalismo research papers*, 2022, pp. 1-31, spéc. P. 28-29.

⁸⁷⁹ Décision (PESC) 2021/748 du Conseil du 6 mai 2021 relative à la participation du Canada au projet CSP « mobilité militaire », JOUE n° L 160 du 7 mai 2021, p. 106–108 ; Décision (PESC) 2023/385 du Conseil du 20 février 2023 relative à la participation du Canada au projet CSP « Réseau de plateformes logistiques en Europe et d'appui aux opérations », JOUE n° L 53 du 21 février 2023, p. 14–16.

participe à deux projets, la Norvège⁸⁸⁰, les États-Unis⁸⁸¹ et le Royaume-Uni⁸⁸², qui participent pour leur part au projet de mobilité militaire. Chaque décision de participation confirme qu'un accord relatif aux procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection a bien été conclu entre l'Union et ces États tiers, conformément aux conditions de participation.

Au regard de ces différents éléments, les accords portant sur les échanges d'informations classifiées, à l'exception de ceux conclus dans le cadre des agences de l'ELSJ, ainsi que les accords conclus dans le cadre des opérations de gestion de crise, semblent solidement figurer parmi la catégorie des accords portant exclusivement sur la PESC. Toutefois, l'activité conventionnelle dans le cadre de la PESC demeure limitée comparée à l'activité conventionnelle dans le cadre de l'ELSJ qui, elle, est très diversifiée.

II. L'activité conventionnelle diversifiée dans le cadre de l'ELSJ

Avant le Traité de Lisbonne, l'ex-article 38 UE offrait à l'Union une compétence externe dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Ces accords devant être conclus selon la procédure établie à l'ex-article 24 UE, cette compétence matérielle était, dès lors, d'un point de vue procédural, dépendante de la PESC. Les premiers accords conclus dans ce domaine nécessitaient par conséquent la mobilisation conjointe des articles 24 et 38 TUE. Désormais, le Traité de Lisbonne, bien qu'en supprimant cette compétence externe explicite, offrit à la dimension externe de l'ELSJ une autonomisation vis-à-vis de la PESC pour conclure des accords dans ce domaine. Régie par la théorie des compétences externes implicites, l'Union peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsqu'il est nécessaire pour réaliser un objectif de l'ELSJ, lorsque c'est « *prévu dans un acte juridique contraignant de l'Union* »⁸⁸³ ou lorsqu'il est « *susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée* »⁸⁸⁴. L'activité conventionnelle de l'ELSJ s'est particulièrement développée dans deux domaines en particulier. Le premier concerne les

⁸⁸⁰ Décision (PESC) 2021/749 du Conseil du 6 mai 2021 relative à la participation du Royaume de Norvège au projet CSP « mobilité militaire », JOUE n° L 160 du 7 mai 2021, p. 109–111.

⁸⁸¹ Décision (PESC) 2021/750 du Conseil du 6 mai 2021 relative à la participation des États-Unis d'Amérique au projet CSP « mobilité militaire », JOUE n° L 160 du 7 mai 2021, p. 112–114.

⁸⁸² Décision (PESC) 2022/2244 du Conseil du 14 novembre 2022 relative à la participation du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord au projet CSP « mobilité militaire », JOUE n° L 294 du 15 novembre 2022, p. 22–24.

⁸⁸³ Article 216 TFUE.

⁸⁸⁴ *Ibid.*

accords portant sur les échanges de données à caractère personnel, notamment les accords PNR (A), qui opèrent une catégorisation distincte avec les accords d'échanges d'informations classifiées conclus dans le cadre de la PESC. Le second concerne les actes conventionnels relatifs aux activités menées avec les États tiers dans le cadre des agences de l'ELSJ. Le recours au cadre juridique spécifique des agences est désormais privilégié par l'Union pour établir des relations avec des États tiers afin d'assurer la sécurité de l'Union (B).

A. Les accords portant sur les échanges des données à caractère personnel : l'exemple des accords PNR

Depuis plusieurs années, l'Union développe, de manière « *diversifiée et fragmentée* »⁸⁸⁵, une coopération avec les États tiers en matière d'échange et de protection de données à caractère personnel. Pour cela, l'Union dispose d'une pluralité de titres de compétences, à travers le marché intérieur, l'ELSJ ou encore la PESC. Cette pluralité se traduit, en pratique par l'adoption d'une diversité de régimes juridiques : le règlement général sur la protection des données⁸⁸⁶, la directive applicable aux échanges directs entre les services répressifs des États membres⁸⁸⁷, les régimes internes spécifiques applicables aux agences de l'ELSJ et enfin le régime particulier s'appliquant au domaine de la PESC⁸⁸⁸. Au sein de l'ELSJ, cette pluralité s'explique par la variété de domaines qui la compose et par la pluralité des fondements juridiques qui en découle. En effet, plusieurs fondements juridiques prévoient expressément ou implicitement, au regard des objectifs poursuivis, la possibilité de collecter,

⁸⁸⁵ C. BILLET, « L'échange et la protection de données avec les États tiers : un nouveau volet prioritaire de l'action extérieure de l'Union ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 689. Voir également B. PASCALE, « L'interconnexion des bases de données dans l'ELSJ : un risque pour la protection des droits fondamentaux ? », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, Paris, Mare et Martin, 2017, pp. 527-545.

⁸⁸⁶ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), JOUE n° L 119 du 4 mai 2016, p. 1-88.

⁸⁸⁷ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JOUE n° L 119 du 4 mai 2016, p. 89-131.

⁸⁸⁸ Article 39 TUE : « Conformément à l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et par dérogation à son paragraphe 2, le Conseil adopte une décision fixant les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du présent chapitre, et à la libre circulation de ces données. »

de stocker et d'échanger des informations ou des données⁸⁸⁹. La collecte, le stockage et l'échange de données et d'informations se situent au cœur de la coopération opérationnelle instaurée au sein de l'ELSJ dans sa dimension interne. Aussi bien dans le cadre de la politique de l'immigration que dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale et la coopération policière, de nombreux systèmes de collecte, de stockage et d'échange de données entre les États membres ont en effet été mis en place au sein de l'ELSJ : le système d'information Schengen (SIS)⁸⁹⁰, le système d'information sur les visas (VIS)⁸⁹¹, le Traité de Prüm,⁸⁹² le système Eurodac⁸⁹³, le système d'entrée/de sortie (EES)⁸⁹⁴, le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)⁸⁹⁵, le système européen d'information sur les casiers judiciaires pour les ressortissants de pays tiers (ECRIS)⁸⁹⁶ et le système-CODEX⁸⁹⁷, pour ne citer qu'eux. Une agence pour la gestion opérationnelle des

⁸⁸⁹ Article 74 TFUE, article 77 §2 TFUE, article 78 §2 TFUE, article 79 §2 TFUE, article 82 §1 TFUE, article 85 §1 TFUE, article 87 §2 TFUE et article 88 §2 TFUE.

⁸⁹⁰ Règlement (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) no 1987/2006, JOUE n° L 312 du 7 décembre 2018, p. 14–55.

⁸⁹¹ Décision 2004/512/CE du Conseil du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS), JOUE n° L 213 du 15 juin 2004, p. 5–7 ; Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS), JOUE n° L 218 du 13 août 2008, p. 60–81.

⁸⁹² Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, JOUE n° L 210 du 6 août 2008, p. 1–11.

⁸⁹³ Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (refonte), JOUE n° L 180 du 29 juin 2013, p. 1–30.

⁸⁹⁴ Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) no 767/2008 et (UE) no 1077/2011, JOUE n° L 327 du 9 décembre 2017, p. 20–82.

⁸⁹⁵ Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) no 1077/2011, (UE) no 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226, JOUE n° L 236 du 19 novembre 2018, p. 1–71.

⁸⁹⁶ Règlement (UE) 2019/816 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 portant création d'un système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides (ECRIS-TCN), qui vise à compléter le système européen d'information sur les casiers judiciaires, et modifiant le règlement (UE) 2018/1726, JOUE n° L 135 du 22 mai 2019, p. 1–26.

⁸⁹⁷ Règlement (UE) 2022/850 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 relatif à un système informatisé pour l'échange électronique transfrontière de données dans le domaine de la coopération judiciaire en matière

systèmes d'information à grande échelle (EU-LISA) a même été mise en place en 2011 afin d'améliorer la gestion des systèmes d'information relevant des différentes politiques de l'ELSJ⁸⁹⁸. La question de l'interopérabilité de ces différents systèmes, notamment après les attentats de Paris et de Bruxelles de 2015 et 2016 et de la crise migratoire, fut pendant plusieurs années au cœur des réflexions au sein de l'ELSJ⁸⁹⁹. Ces réflexions aboutirent à l'adoption d'une réglementation afin de rendre interopérables ces différents systèmes instaurés dans les différents domaines de l'ELSJ⁹⁰⁰. La mise en interopérabilité de systèmes traitant à la fois des données judiciaires, pénales et relevant du volet immigration contribue au brouillage de la délimitation entre ces différents volets et consacre l'instrumentalisation du volet immigration à des fins sécuritaires⁹⁰¹.

Au regard de l'importance des échanges d'informations et de données dans la dimension interne de l'ELSJ, il n'est guère surprenant que l'Union ait transposé cela dans sa dimension externe et conclu une grande diversité d'accords prévoyant les échanges de données à caractère personnel conclus dans ce domaine. Parmi ceux-ci, il est notamment permis d'inclure les accords conclus avec les partenaires Schengen⁹⁰². Dans le cas présent, il s'agira de mettre

civile et pénale (système e-CODEX), et modifiant le règlement (UE) 2018/1726, JOUE n° L 150 du 1 juin 2022, p. 1–19.

⁸⁹⁸ Règlement (UE) 2018/1726 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA), modifiant le règlement (CE) n° 1987/2006 et la décision 2007/533/JAI du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 1077/2011, JOUE n° L 295 du 21 novembre 2018, p. 99–137.

⁸⁹⁹ Feuille de route en vue de renforcer l'échange d'informations et la gestion de l'information, y compris des solutions d'interopérabilité, dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, 6 juin 2016, doc. 9368/1/16. Conclusions du Conseil sur la voie à suivre pour améliorer l'échange d'informations et assurer l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE, 14 juin 2017, doc. 10151/17.

⁹⁰⁰ Règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 et (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil et les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil, JOUE n° L 135 du 22 mai 2019, p. 27–84 ; Règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/816, JOUE n° L 135 du 22 mai 2019, p. 85–135.

⁹⁰¹ Voir par exemple, le Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission, JOUE n° L 312 du 7 décembre 2018, p. 56–106.

⁹⁰² Voir notamment la Décision (UE) 2019/393 du Conseil du 7 mars 2019 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, du protocole entre l'Union européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse, concernant l'accès à Eurodac à des fins répressives, JOUE n° L 71 du 13 mars 2019, p. 5–6 ; Décision (UE) 2019/394 du Conseil du 7 mars 2019 relative à la signature, au nom de l'Union européenne,

l'accent sur une catégorie d'accords en particulier, à savoir les accords portant sur les échanges de données PNR (Passenger Name Record). En effet, ces derniers offrent un parallèle intéressant avec les accords d'échanges d'informations classifiées. La question délicate des accords PNR fut l'objet de nombreuses études doctrinales notamment sous l'angle de la question de la conformité de ces accords au respect des droits fondamentaux et plus particulièrement l'avis 1/15 rendu par la Cour de justice qui valide le système PNR⁹⁰³. L'intérêt ici n'est pas de s'interroger sur la question pas moins fondamentale du respect des droits fondamentaux, mais plutôt sur le fondement juridique de ces accords. En comparant avec les accords d'échanges d'informations classifiées, qui comme les premiers accords PNR étaient fondés avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne sur le double fondement des ex-articles 24 et 38 TUE, la pratique a démontré une issue inverse entre ces deux types d'accords. Les premiers sont désormais considérés depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne comme portant exclusivement sur la PESC, alors que les seconds sont rattachés à l'ELSJ. À l'instar des accords de sécurité, les accords PNR ont fait l'objet d'une certaine ambiguïté initiale quant à leur fondement juridique (1). Cette ambiguïté fut finalement résolue puis affinée par la Cour de justice (2).

1. Les ambiguïtés inhérentes au fondement juridique des accords PNR avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne

Les accords PNR sont des accords qui organisent les modalités de transfert et de traitement des données PNR avec un État tiers. Ces données comprennent tout un ensemble

du protocole entre l'Union européenne, l'Islande et le Royaume de Norvège à l'accord entre la Communauté européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre, en Islande ou en Norvège, concernant l'accès à Eurodac à des fins répressives, JOUE n° L 71 du 13 mars 2019, p. 7–8 ; Décision (UE) 2019/837 du Conseil du 14 mai 2019 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'arrangement entre l'Union européenne, d'une part, et le Royaume de Norvège, la République d'Islande, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein, d'autre part, concernant la participation de ces États à l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, JOUE n° L 138 du 24 mai 2019, p. 9–10.

⁹⁰³ S. PEYROU « Accord PNR UE-Canada : validation par la CJUE du système PNR, des modalités à revoir ! (Réflexions sur l'avis 1/15 de la CJUE, 26 juillet 2017) », 28 juillet 2017, disponible sur : <http://www.gdr-elsj.eu/2017/07/28/informations-generales/accord-pnr-ue-canada-validation-cjue-systeme-pnr-modalites-a-revoir-reflexions-lavis-115-de-cjue-26-juillet-2017/> (consulté en octobre 2024) ; C. RAPOPORT, « La Cour de justice, acteur émergent des processus conventionnels de l'Union. Réflexions à partir de l'avis 1/15 relatif à l'accord PNR UE-Canada », *Revue des affaires européennes/Law & European Affairs*, n° 4, 2017, p. 665-680 ; J. AUVRET-FINCK, « L'échange d'information dans les accords PNR conclus par l'Union européen avec les États tiers », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, op. cit., pp. 267-283 ; C. RAPOPORT, « Avis 1/15 relatif à l'accord PNR UE-Canada : la Cour murmure à l'oreille du négociateur... et du législateur ! », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2018/1, p. 201.

d'informations telles que les noms des passagers, leurs coordonnées, les informations relatives au paiement et à la facturation, aux bagages ainsi que les informations préalablement collectées à des fins de réservation⁹⁰⁴. Ces données, « *prises dans leur globalité, touchent à la sphère de la vie privée, voire intime, des personnes et se rapportent, de manière incontestable, à une ou à plusieurs « personne(s) physique(s) identifiées ou identifiables »* »⁹⁰⁵. Bien que le premier accord PNR conclu avec les États-Unis dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le fut sur le fondement de l'article 95 TCE, en liaison avec l'article 300 §2 TCE⁹⁰⁶, ce fondement fut invalidé par la Cour de justice en 2006 au motif que le transfert des données PNR constitue « *un traitement ayant pour objet la sécurité publique et les activités de l'État relatives à des domaines du droit pénal* »⁹⁰⁷. Depuis lors, les accords PNR furent rattachés au troisième et/ou au deuxième pilier et furent signés et conclus sur le double fondement des ex-articles 24 et 38 UE. Ils pouvaient dès lors être considérés comme des accords revêtant une dimension JAI certaine et une dimension PESC éventuelle, l'article 24 UE pouvant simplement être la base procédurale. Cependant, le Parlement s'était alors retrouvé dans une situation paradoxale, car en contestant la validité de l'accord conclu avec les États-Unis, il s'était alors exclu de la procédure de conclusion, l'arrêt de la Cour ayant conduit à l'utilisation du troisième et du deuxième piliers pour lesquels les contrôles parlementaire et juridictionnel étaient absents⁹⁰⁸. Tirant les conséquences de l'arrêt de 2006, le Conseil adopta en 2007, à titre transitoire, un nouvel accord avec les États-Unis⁹⁰⁹, puis un second en 2008⁹¹⁰. Un troisième accord fut ensuite signé avec l'Australie⁹¹¹. Un autre accord concernant spécifiquement le traitement et le transfert de données de messagerie financière de l'Union aux États-Unis d'Amérique fut conclu sur les

⁹⁰⁴ L. NINA, « L'avis 1/15 de la CJUE relatif à l'accord PNR entre le Canada et l'Union européenne : une délicate conciliation entre sécurité nationale et sécurité numérique », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018/3, p. 617.

⁹⁰⁵ Conclusions de l'avocat général P. MENDOZZI du 8 septembre 2016 sur la demande d'avis 1/15 présentée par le Parlement européen, ECLI:EU:C:2016:656, point 170.

⁹⁰⁶ Décision 2004/496/CE du Conseil du 17 mai 2004 concernant la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure, JOCE n° L 183 du 20 mai 2004, p. 83–83.

⁹⁰⁷ CJCE, gr. Ch., 30 mai 2006, *Parlement c/ Conseil*, aff. jointes C-317/04 et C-318/04, préc., point 56.

⁹⁰⁸ C. CHEVALLIER-GOVERS, « Sécurité et droits de l'Homme dans l'Union européenne », in : C. FLAESCHMOUGIN (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruylant 2009, pp. 135-150, spéc., p. 146.

⁹⁰⁹ Décision 2006/729/PESC/JAI, préc.

⁹¹⁰ Décision 2007/551/PESC/JAI du Conseil du 23 juillet 2007 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure (DHS) (accord PNR 2007), JOUE n° L 204 du 4 août 2007, p. 16–17.

⁹¹¹ Décision 2008/651/PESC/JAI du Conseil du 30 juin 2008 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) provenant de l'Union européenne par les transporteurs aériens au service des douanes australien, JOUE n° L 213 du 8 août 2008, p. 47–48.

mêmes fondements⁹¹². Seul l'accord de 2005 prévoyant le traitement et le transfert des données relatives aux informations préalables sur les voyageurs et aux dossiers passagers avec le Canada qui n'a pas fait l'objet d'aucun recours en annulation fut conclu sur le fondement du marché intérieur⁹¹³.

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne avait alors conduit la doctrine à s'interroger sur le fondement juridique des futurs accords PNR⁹¹⁴. La question d'un fondement juridique PESD ou ELSJ pouvait légitimement se poser dans la mesure où, premièrement, ces accords comportent une dimension sécuritaire certaine en visant, plus spécifiquement, la prévention et la lutte contre le terrorisme et les délits graves de nature transnationale, telle que la criminalité organisée. Dans ces conditions, en raisonnant par analogie avec l'arrêt de la Cour sur les mesures restrictives⁹¹⁵, les accords PNR auraient pu être rattachés à la PESD dès lors que la lutte contre le terrorisme et la grande criminalité internationale s'inscrivent dans la poursuite d'un objectif de sécurité internationale. L'étendue de l'article 37 TUE et plus largement le domaine de la PESD, sont définies de manière suffisamment large pour inclure des accords PNR. Deuxièmement, la question du lien entre l'objectif de ces accords et la sécurité à l'intérieur de l'Union pouvait légitimement se poser dans les premiers accords conclus. Le premier accord conclu avec les États-Unis, prévoyait l'accès et le traitement de ces données par le ministère américain de la sécurité intérieure, mais pas réciproquement. Cet accord avait donc clairement pour objectif la sécurité des États-Unis, et non celle de l'Union⁹¹⁶. Plus tard, les accords PNR conclus avec les États-Unis et l'Australie en 2012 et le projet d'accord avec le Canada, pour lequel la Cour a été saisie pour avis, ne concernaient également que la transmission des transporteurs aériens européens vers ces États tiers sans réciprocité⁹¹⁷. Troisièmement, l'Union ne bénéficiait pas initialement d'une réglementation relative au

⁹¹² Décision 2010/16/PESD/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière de l'Union européenne aux États-Unis d'Amérique aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme, JOUE n° L 8 du 13 janvier 2010, p. 9–10.

⁹¹³ Décision 2006/230/CE du Conseil du 18 juillet 2005 relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et le gouvernement du Canada sur le traitement des données IPV/DP, JOCE n° L 82 du 21 mars 2006, p. 14–14.

⁹¹⁴ S. PERRIN, « Quel cadre juridique pour de futurs accords PNR ? », in C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruylant 2009, pp. 163-182.

⁹¹⁵ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc.

⁹¹⁶ Décision 2004/496/CE, préc. ; Décision 2006/729/PESD/JAI préc. Voir F. MARIATTE, « La sécurité intérieure des États-Unis ... ne relève pas des compétences externes des Communautés », *Europe*, Juillet 2006, Etude n° 8 p. 4-8.

⁹¹⁷ C. BILLET, « Coopération en matière pénale : Signature, conclusion et entrée en vigueur des nouveaux accords PNR avec les États-Unis et l'Australie », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2013/1, p. 132.

traitement et aux échanges de données PNR en interne. Dans ce cas précis, le développement de relations avec des États tiers en matière de PNR a devancé l'élaboration de règles communes internes. Bien que la Commission ait émis une proposition de directive dès 2011⁹¹⁸, il a fallu attendre 2016, et le « *coup d'accélérateur* »⁹¹⁹ provoqué par les attentats de Paris de 2015, pour que la directive PNR soit finalement adoptée⁹²⁰. Cette construction inversée ou « *à rebours* »⁹²¹ constitue d'ailleurs un cas particulier dans la mesure où le contenu des accords PNR a impacté et affecté le cadre juridique relatif au transfert des données PNR que ce soit dans la dimension interne ou externe de l'ELSJ. L'avocat général dans l'avis 1/15 relatif à l'accord PNR entre le Canada et l'UE avait d'ailleurs souligné « *qu'indépendamment de son contenu, la réponse qu'apportera la Cour à cette demande aura nécessairement des implications sur les accords dits PNR, déjà en vigueur [...] ainsi que sur le futur « régime PNR », mis en place au sein de l'Union elle-même* »⁹²². Dans cet avis 1/15⁹²³, la Cour de justice a eu l'occasion de préciser les fondements juridiques de ces accords et de solidifier son rattachement à l'ELSJ après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

2. Le rattachement des accords PNR à l'ELSJ après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les accords PNR sont matériellement rattachés à l'ELSJ et plus particulièrement fondés sur les articles 82 et 87 TFUE⁹²⁴. Dès lors,

⁹¹⁸ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers 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, COM (2011) 32 final, 2 février 2011.

⁹¹⁹ E. SAULNIER-CASSIA, « La directive (UE) 2016/681 : miscellanées sur l'utilisation des données des dossiers passagers dans l'Union européenne ou le PNR européen », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir.), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, op. cit., p. 209.

⁹²⁰ 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, JOUE n° L 119, 4 mai 2016, p. 132.

⁹²¹ C. BILLET, « Les spécificités institutionnelles de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », in B. BERTRAND (dir.), *Les nouveaux modes de production du droit en droit de l'Union européenne La dialectique du droit institutionnel et du droit matériel*, Coll. Droits européens, 2018, pp. 295-327, spéc., p. 325.

⁹²² Conclusions de l'avocat général P. MENGGOZZI du 8 septembre 2016 sur la demande d'avis 1/15 présentée par le Parlement européen, préc., point 4.

⁹²³ CJUE, gr. Ch., 26 juillet 2017, Avis 1/15 relatif à l'accord PNR UE/Canada, ECLI:EU:C:2017:592.

⁹²⁴ Décision 2012/381/UE du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au service australien des douanes et de la protection des frontières, JOUE n° L 186 du 14 juillet 2012, p. 3-3 ; Décision 2012/472/UE du Conseil du 26 avril 2012 relative à la conclusion de l'accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation des données des dossiers passagers et leur transfert au ministère américain de la sécurité intérieure, JOUE n° L 215 du 11 août 2012, p. 4-4. Communication

comment justifier que, contrairement aux accords d'échanges d'informations classifiées qui furent également fondés sur le double fondement PESC/JAI avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et qui sont désormais des accords portant exclusivement sur la PESC, les accords PNR soient, eux, conclus sur un fondement juridique de l'ELSJ après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne ? Juridiquement, les objectifs sécuritaires poursuivis par ces accords, à savoir la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité transnationale⁹²⁵, ne sont pas des éléments susceptibles, en raisonnant par analogie⁹²⁶, d'empêcher leur rattachement à la PESC. Les formes graves de criminalité poursuivies par ces échanges sont définies de manière excessivement large⁹²⁷. En revanche, le contenu et l'objet même de ces accords justifient leur rattachement à l'ELSJ. Le contenu même de ces accords souligne notamment l'importance des agences de l'ELSJ, Europol et Eurojust, « *dans le partage des informations analytiques tirées des données PNR par [l'État tiers] avec les services de police et les autorités judiciaires des États membres de l'Union européenne* »⁹²⁸. Chaque accord PNR prévoit à ce titre une disposition spécifique à la coopération policière et judiciaire visant à favoriser et à promouvoir cette coopération⁹²⁹.

La Cour, dans son avis 1/15 relatif à l'accord PNR avec le Canada⁹³⁰, confirma et affina le rattachement de ces accords à l'ELSJ. Ces derniers sont désormais conjointement fondés matériellement sur l'article 16 §2 TFUE ainsi que sur l'article 87 §2 a) TFUE. Le premier permet à l'Union de fixer « *les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union* »⁹³¹ tandis que le second porte sur « *la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes* »⁹³² dans le cadre de la coopération policière. La Cour justifie ce rattachement en raison du fait que ces accords PNR

de la Commission relative à la démarche globale en matière de transfert des données des dossiers passagers (PNR) aux pays tiers, 21 septembre 2010, COM (2010) 492 final.

⁹²⁵ Voir par exemple, la décision 2012/381/UE, préc.

⁹²⁶ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc.

⁹²⁷ Directive (UE) 2016/681, préc., annexe 2.

⁹²⁸ Accord entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au service australien des douanes et de la protection des frontières, JOUE n° L 186 du 14 juillet 2012, p. 4–16.

⁹²⁹ *Ibid.*, article 6 ; Voir également l'article 8 de l'accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation des données des dossiers passagers (données PNR) et leur transfert au ministère américain de la sécurité intérieure, JOUE n° L 215 du 11 août 2012, p. 5–14.

⁹³⁰ Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers, 19 juillet 2013, COM (2013) 528 final.

⁹³¹ Article 16 §2 TFUE.

⁹³² Article 87 §2 a) TFUE.

possèdent une double composante indissociable, « l'une concernant la nécessité d'assurer la sécurité publique et l'autre concernant la protection des données PNR »⁹³³. L'insertion de l'article 87 §2 a) TFUE en tant que base juridique se justifie dans la mesure où ces données PNR sont transférées et utilisées à des fins de « *prévention ou de [...] détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière* »⁹³⁴, y compris « *au moyen du partage de ces données avec les autorités compétentes des États membres de l'Union ainsi qu'avec Europol et Eurojust* »⁹³⁵. En revanche, la Cour a écarté l'article 82 §1 al. 2 d) TFUE⁹³⁶ comme base juridique de l'accord puisqu'aucune de ses dispositions ne vise à faciliter la coopération entre les autorités judiciaires ou équivalentes des États membres⁹³⁷. La combinaison des articles 87 §2 a) et 16 TFUE comme fondements juridiques matériels des accords PNR s'est par la suite confirmé dans le cadre de la négociation de l'accord PNR avec le Japon⁹³⁸, dans les positions à prendre par l'Union au sein des organisations internationales⁹³⁹ et dans les conseils de partenariat institués par des accords d'association⁹⁴⁰.

⁹³³ CJUE, gr. Ch., 26 juillet 2017, Avis 1/15 relatif à l'accord PNR UE/Canada, préc., points 90 à 94.

⁹³⁴ *Ibid.*, points 98 à 101.

⁹³⁵ *Ibid.*, point 82.

⁹³⁶ Qui vise à « *faciliter la coopération entre les autorités judiciaires ou équivalentes des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution des décisions* ».

⁹³⁷ CJUE, gr. Ch., 26 juillet 2017, Avis 1/15 relatif à l'accord PNR UE/Canada, préc., points 102 et 103.

⁹³⁸ Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec le Japon en vue d'un accord entre l'Union européenne et le Japon sur le transfert et l'utilisation de données des dossiers passagers (PNR) afin de prévenir et de combattre le terrorisme et les formes graves de criminalité transnationale, 4 février 2020, doc. 5378/20.

⁹³⁹ Décision (UE) 2019/2107 du Conseil du 28 novembre 2019 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale, en ce qui concerne la révision du chapitre 9 de l'annexe 9 (Facilitation) de la convention relative à l'aviation civile internationale en ce qui concerne les normes et pratiques recommandées en matière de données des dossiers passagers, JOUE n° L 318 du 10 décembre 2019, p. 117–122 ; Décision (UE) 2021/121 du Conseil du 28 janvier 2021 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, en réponse à la lettre aux États envoyée par l'Organisation de l'aviation civile internationale en ce qui concerne l'amendement no 28 à la section D du chapitre 9 de l'annexe 9 de la convention relative à l'aviation civile internationale, JOUE n° L 37 du 3 février 2021, p. 6–9 ; Décision (UE) 2022/322 du Conseil du 18 février 2022 relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) concernant l'adoption d'amendements aux annexes 1, 6 à 10, 14 et 17 de la convention relative à l'aviation civile internationale, JOUE n° L 55 du 28 février 2022, p. 47–50.

⁹⁴⁰ Décision (UE) 2021/2293 du Conseil du 20 décembre 2021 relative à la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de commerce et de coopération avec le Royaume-Uni, en ce qui concerne la prorogation de la dérogation à l'obligation d'effacer les données des dossiers passagers après le départ des passagers du Royaume-Uni, JOUE n° L 458 du 22 décembre 2021, p. 514–516 ; Décision (UE) 2022/2574 du Conseil du 19 décembre 2022 relative à la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, en ce qui concerne la prolongation de la période intérimaire visée à l'article 552, paragraphe 11, dudit accord, pendant laquelle le Royaume-Uni peut déroger à l'obligation de supprimer les données des dossiers passagers après le départ des passagers du Royaume-Uni, JOUE n° L 334 du 28 décembre 2022, p. 96–98.

Il convient de préciser que la conclusion d'accords portant sur des données à caractère personnel dans le domaine de l'ELSJ ne se limite pas aux accords PNR. D'autres accords prévoient notamment le transfert de données de messagerie financière⁹⁴¹, plus communément appelé « accord SWIFT », ou encore la protection des informations à caractère personnel traitées à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière⁹⁴².

In fine, une typologie entre les accords conclus dans le cadre de la PESC et ceux conclus dans le cadre de l'ELSJ semble apparaître au regard de l'objet de ces accords. En effet, en ce qui concerne les accords portant sur les échanges d'informations ou de données, l'articulation conventionnelle entre la PESC et l'ELSJ semble pouvoir s'opérer, non pas au regard de l'objectif sécuritaire poursuivi, tel que le terrorisme ou la criminalité organisée, mais au regard de la nature des données ou des informations échangées. Partant, d'une manière très schématique, les accords portant sur les échanges d'informations classifiées relèveraient de la PESC, non pas au regard de l'objectif sécuritaire poursuivi, mais en raison de la nature même de ces informations classifiées. Parallèlement, les accords portant sur les échanges et le traitement de données à caractère personnel, tel que les accords PNR, dès lors qu'ils sont utilisés dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale et/ou policière, devraient relever de l'ELSJ, non pas en raison de leur finalité sécuritaire, à savoir la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, mais en raison de la nature de ces données, revêtant un caractère personnel, mais aussi des autorités, policières ou judiciaires, traitant ces données. Ces données à caractère sensible et touchant directement les citoyens de l'Union nécessitent, par leur nature, un contrôle démocratique et juridictionnel approprié⁹⁴³. Le rattachement de ces accords à l'ELSJ offre ainsi une meilleure protection juridictionnelle et d'un contrôle parlementaire à l'échange de ces données. Ce rattachement est d'autant plus important au regard de la sensibilité

⁹⁴¹ Décision 2010/412/UE du Conseil du 13 juillet 2010 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière de l'Union européenne aux États-Unis aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme, JOUE n° L 195 du 27 juillet 2010, p. 3–4.

⁹⁴² Voir notamment la décision (UE) 2016/2220 du Conseil du 2 décembre 2016 concernant la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur la protection des informations à caractère personnel traitées à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière, JOUE n° L 336 du 10 décembre 2016, p. 1–2 ; Accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur la protection des informations à caractère personnel traitées à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière, JOUE n° L 336 du 10 décembre 2016, p. 3–13.

⁹⁴³ C. BILLET, « Le transfert de données à caractère personnel aux États tiers : l'évolution de la protection par l'UE », in A. BLANDIN (dir.), *Droits et souveraineté numérique en Europe*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 165-188.

du Parlement et du contrôle strict de la Cour de justice dès lors qu'il s'agit des échanges de données à caractère personnel⁹⁴⁴. Cette typologie ôte ainsi les articles 39 TUE⁹⁴⁵ et 16 §2 al. 2 TFUE⁹⁴⁶ de tout effet utile. Le fait que ces derniers n'aient jamais été mobilisés par les institutions de l'Union ne fait que justifier cette typologie. La protection et les échanges des données à caractère personnel ne sauraient dès lors relever du champ de la PESD à l'exception des informations classifiées.

Ainsi, concernant les accords prévoyant des échanges de données à caractère personnel, la question de l'articulation entre la PESD et l'ELSJ est résolue par le fait que ce type d'accord, à l'exception des données à caractère personnel inclus dans les informations classifiées, ne saurait être conclu dans le cadre de la PESD. Concernant ce type d'accord, seule la problématique de l'articulation entre l'ELSJ et le marché intérieur demeure pertinente et peut valablement se poser. La doctrine a déjà soulevé cette problématique en ce que la protection des données à caractère personnel se situe bien à « *la croisée des politiques du marché intérieur, de l'ELSJ [et] de la protection des droits fondamentaux* »⁹⁴⁷. Constance CHEVALLIER-GOVERS n'hésite pas à parler de « *frontières ténues* »⁹⁴⁸ entre l'ELSJ et le marché intérieur, qui maintiennent une ambiguïté à travers les objectifs poursuivis. La problématique des échanges de données à caractère personnel avec des États tiers reviendrait à la seule délimitation entre, d'une part, les données à des fins économiques et commerciales et, d'autre part, les données à des fins sécuritaires, policières et judiciaires, visant à lutter contre la criminalité organisée et le terrorisme⁹⁴⁹. Pour ces derniers, la finalité de ces échanges de données constitue

⁹⁴⁴ CJUE, gr. Ch., 6 octobre 2015, *Maximillian Schrems c/ Data Protection Commissioner*, aff. C-362/14, ECLI:EU:C:2015: 650 ; CJUE, gr. Ch., 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, aff. C-293/12 et C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 ; CJUE, gr. Ch., 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige AB c/ Post-och teles-tyrelsen et Secretary of State for the Home Department c/ Tom Watson e.a.*, aff. C-203/15, ECLI:EU:C:2016:970 ; CJUE, gr. Ch., 6 octobre 2020, *Privacy International c/ Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs e.a.*, aff. C-623/17, ECLI:EU:C:2020:790 ; CJUE, gr. Ch., 16 juillet 2020, *Data Protection Commissioner contre Facebook Ireland Ltd et Maximillian Schrems*, aff. C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559.

⁹⁴⁵ Article 39 TUE : « Conformément à l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et par dérogation à son paragraphe 2, le Conseil adopte une décision fixant les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du présent chapitre, et à la libre circulation de ces données. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'autorités indépendantes ».

⁹⁴⁶ Article 16 §2 al. 2 TFUE : « Les règles adoptées sur la base du présent article sont sans préjudice des règles spécifiques prévues à l'article 39 du traité sur l'Union européenne ».

⁹⁴⁷ C. CASTETS-RENARD, « La collecte et l'échange de données personnelles à des fins de lutte contre le terrorisme dans l'ELSJ et hors ELSJ », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, op. cit., p. 98.

⁹⁴⁸ C. CHEVALLIER-GOVERS, Rapport introductif, in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, op. cit., p. 16.

⁹⁴⁹ C. BILLET, « L'échange et la protection de données avec les États tiers : un nouveau volet prioritaire de l'action extérieure de l'Union ? », op. cit., p. 689.

un élément de détermination de la base juridique pertinente. Enfin, les accords PNR ne constituent pas les seuls accords permettant les échanges d'informations à caractère personnelles. Ces derniers sont également être prévus et sont davantage privilégiés dans le cadre des agences de l'ELSJ.

B. Le recours privilégié au cadre conventionnel des agences

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, un phénomène d'« *agenciarisation* »⁹⁵⁰ s'est développé au sein de l'ELSJ. Ce phénomène se traduit par une « *prolifération [d']organes spécialisés* » et par un « *renforcement du rôle et du poids des agences dans le système institutionnel de l'Union* »⁹⁵¹. Si les agences telles que Frontex, Europol ou Eurojust existaient avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne⁹⁵², leurs rôles d'appui et de coordination vis-à-vis des autorités compétentes se sont intensifiés. Les actions de ces agences sont tournées vers la coopération opérationnelle entre les États membres. Toutefois, les institutions de l'Union leur ont donné, dès leur création, la possibilité d'établir et de maintenir des relations avec des États tiers. Ces modalités de coopération avec les États tiers ont été profondément modifiées et étoffées au fur et à mesure des révisions de leurs mandats, afin de poursuivre leurs objectifs et de les rendre plus efficaces face aux crises, que ce soit la crise des réfugiés, pour l'agence Frontex ou la menace terroriste, pour l'agence Europol⁹⁵³. Au fur et à mesure des révisions des mandats de ces agences, les institutions de l'Union ont démontré une volonté d'étendre leurs possibilités de coopération avec les pays tiers⁹⁵⁴. Leur volet externe s'est ainsi développé parallèlement à la dimension externe de l'ELSJ.

⁹⁵⁰ R. MEDHI, « Le pouvoir de décision à l'épreuve de l'« *agenciarisation* » de l'Union – Quelques questions constitutionnelles », in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (dir.), *L'identité en droit de l'Union européenne : mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruylant, 2015, ISBN : 978-2-8027-4363-7, p. 653-667 ; R. MEDHI, *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la « crise des réfugiés » en Méditerranée*, DICE Éditions, Confluence des droits n°11, 2020, 154 p.

⁹⁵¹ C. BILLET, « Les spécificités institutionnelles de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », in B. BERTRAND (dir.), *Les nouveaux modes de production du droit en droit de l'Union européenne La dialectique du droit institutionnel et du droit matériel*, op. cit., p. 303.

⁹⁵² Convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un office européen de police (convention Europol), JOCE n° C 316 du 27 novembre 1995, p. 2–32 ; Décision 2002/187/JAI du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JOCE n° L 63 du 6 mars 2002, p. 1–13 ; Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JOUE n° L 349 du 25 novembre 2004, p. 1–11.

⁹⁵³ C. BILLET, « L'agenciarisation de l'ELSJ comme réponse face aux crises », in N. BREMAND, C. BILLET, L. FROMONT et C. WARIN (éd.), *Le Traité de Lisbonne 10 ans après : une Union à la croisée des chemins ?* Blog droit européen, special Working Papers series, 4/2020, mai 2020.

⁹⁵⁴ C. BILLET, « Le développement de la coopération des agences ELSJ avec des États tiers. Entre recherche d'efficacité dans la gestion de la « crise des réfugiés » et cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne »,

Les agences Europol, Eurojust et Frontex contribuent, chacune dans leur domaine, activement à la poursuite de l'objectif de sécurité. Ces trois agences font particulièrement preuve d'une forte activité conventionnelle dans la poursuite de cet objectif. L'Union recourt à leur cadre conventionnel pour établir des relations de coopération avec les États tiers en matière de sécurité. Tout d'abord, le mandat de l'agence Europol permet à l'agence et à l'Union de conclure des arrangements et des accords portant sur les échanges d'informations opérationnelles, stratégiques et des données à caractère personnel avec des États tiers à des fins de lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme (1). Ensuite, le mandat de l'agence Eurojust permet à l'agence et à l'Union d'établir diverses modalités de coopération judiciaire, incluant sous conditions des échanges de données opérationnelles à caractère personnel, avec les États tiers et les organisations internationales (2). Enfin, dans le cadre l'agence Frontex, l'activité conventionnelle de l'Union et de l'agence s'est largement diversifiée en corrélation avec les activités opérationnelles menées par l'agence (3).

1. Le recours au cadre de l'agence Europol pour l'échange d'informations et de données à caractère personnel avec les pays tiers

Les missions principales d'Europol consistent à faciliter les échanges d'information, à fournir de l'analyse criminelle et un support technique aux enquêtes au sein de l'Union et à élaborer des rapports d'analyse stratégique. La mission première d'Europol a toujours été centrée sur les échanges des informations et d'analyses policières par les différents systèmes informatisés de traitement de données⁹⁵⁵. Toutefois, bien que jouant le rôle de « *centre névralgique* »⁹⁵⁶ des échanges de données à caractère personnel et stratégique en matière pénale

in R. MEDHI (dir.), *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la « crise des réfugiés » en Méditerranée*, op. cit., p. 79-94.

⁹⁵⁵ Le Système d'informations Europol, alimenté par chaque Etats membres par l'unité nationale Europol, l'application SIENA, la messagerie informatique sécurisée qui permet l'échanges entre les agences, les Etats membres, les Etats tiers, Eurojust et Interpol, et le système d'analyse Europol qui permet d'apporter un soutien à des enquêtes en cours, en informant des recoupages obtenus suite à l'analyse des informations. Voir M. QUILLÉ, « Le rôle d'Europol dans l'échanges des données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir.), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, op. cit., pp. 233-238.

⁹⁵⁶ Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, JOUE n° L 135 du 24 mai 2016, p. 53-114, considérants 12 et 13. N. LONG, « Aspects extérieurs. L'échange de données par les agences de l'UE, le cas d'Europol », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir.), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, op. cit., pp. 285-296.

au sein de l'Union, Europol ne dispose pas de pouvoir coercitif lui permettant de recueillir des informations⁹⁵⁷. Les informations qu'elle traite lui sont fournies principalement par les États membres, les organes de l'Union, les pays tiers et les organisations internationales⁹⁵⁸. Elle ne peut directement extraire et traiter que « *des informations, y compris des données à caractère personnel, provenant de sources accessibles au public, y compris l'internet et les données publiques* »⁹⁵⁹. Les échanges d'informations avec des États tiers ou des organisations internationales constituent, dès lors, un volet nécessaire et « *accessoire* »⁹⁶⁰ aux activités et à la réalisation des objectifs de l'agence.

Dès sa création, l'agence Europol dispose de la possibilité d'établir et de maintenir des relations avec les États tiers et des instances tierces⁹⁶¹. Pour cela, Europol disposait de la capacité juridique pour conclure les accords de protection du secret⁹⁶² ainsi que d'autres arrangements avec les États et les instances tiers⁹⁶³ pour la transmission des données à caractère personnel à des États tiers⁹⁶⁴. Après la première réforme de l'agence en 2009, Europol conserva sa compétence pour conclure avec des États tiers ou des organisations internationales des accords pouvant porter sur les échanges d'informations opérationnelles, stratégiques ou techniques, y compris de données à caractère personnel et d'informations classifiées⁹⁶⁵. Ces accords étaient conclus directement par l'agence. Il convenait d'opérer une distinction entre les accords dits « stratégiques », prévoyant l'échange d'information, à l'exclusion des données à caractère personnel et les accords dits « opérationnels », prévoyant l'échange d'informations, y compris à caractère personnel⁹⁶⁶. Les premiers, couvrant des domaines de criminalité extrêmement larges, incluent l'échange d'informations, à l'exception des données à caractère personnel, l'échange de connaissances spécialisées, de rapports de situation générale, de

⁹⁵⁷ Article 17 du règlement (UE) 2016/794, préc. Voir T. HERRAN, « La distinction entre l'information et le renseignement dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Réflexions à propos de l'échanges de données entre forces de police », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, op. cit., p. 38.

⁹⁵⁸ *Ibid.*, article 17 §1.

⁹⁵⁹ *Ibid.*, article 17 §2.

⁹⁶⁰ CJUE, 10 septembre 2015, *Parlement c/ Conseil*, aff. C-363/14, ECLI:EU:C:2015:579, point 49.

⁹⁶¹ Article 42 §2 de la convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un office européen de police (convention Europol), préc.

⁹⁶² Article 18 §6 de la convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un office européen de police (convention Europol), préc.

⁹⁶³ *Ibid.*, article 26 §3.

⁹⁶⁴ *Ibid.*, article 18.

⁹⁶⁵ Article 23 §2 de la décision 2009/371/JAI du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol), JOUE n° L 121 du 15 mai 2009, p. 37–66.

⁹⁶⁶ Article 1^{er} g) et h) de la décision 2009/934/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 portant adoption des règles d'application régissant les relations d'Europol avec ses partenaires, notamment l'échange de données à caractère personnel et d'informations classifiées, JOUE n° L 325 du 11 décembre 2009, p. 6–11.

résultats d'analyse stratégique, d'informations sur les procédures d'enquête pénale, des informations sur la prévention du crime, ou encore la participation à des activités de formation⁹⁶⁷. Pour les seconds, la transmission de données à caractère personnel était conditionnée à deux conditions cumulatives. D'une part, la transmission devait être nécessaire aux fins de la prévention ou de la lutte contre les infractions relevant de la compétence d'Europol et, d'autre part, un accord devait être conclu sur la base d'une évaluation du caractère adéquat du niveau de protection des données assuré par l'État tiers ou l'organisation internationale⁹⁶⁸. Concernant la transmission par Europol d'informations classifiées, celle-ci nécessite un accord de confidentialité existant entre Europol et l'État tiers destinataire⁹⁶⁹. En terme quantitatif, sur le fondement de cette décision, cinq accords administratifs et dix-huit accords opérationnels ont été conclus par Europol avec des États tiers et des organisations internationales⁹⁷⁰. La moitié de ces accords administratifs et opérationnels ont été conclus, de manière assez contestable, mais prévisible, peu de temps avant l'entrée en vigueur du règlement de 2016⁹⁷¹. La décision de 2009 offrait en effet des conditions plus souples et moins encadrées pour la conclusion de tels accords.

Le règlement, adopté en 2016 relatif à l'agence, actuellement en vigueur, remplaça la décision de 2009 et modifia profondément la nature et la procédure de conclusion de ces accords. La possibilité pour l'agence d'établir et d'entretenir des relations de coopération avec des autorités de pays tiers et des organisations internationales est maintenue,⁹⁷² mais le règlement n'opère plus, d'un point de vue terminologique, de distinction entre les accords stratégiques ou opérationnels. Europol peut désormais conclure des arrangements de travail, ne comprenant pas l'échange de données à caractère personnel⁹⁷³, sauf si cela est « *nécessaire pour prévenir et lutter contre les formes de criminalité relevant des objectifs d'Europol et conformément au présent règlement, et si le destinataire s'engage à ce que les données ne soient*

⁹⁶⁷ Voir par exemple : Article 4 of the agreement on Strategic Co-operation in the fight against serious crime and terrorism between the United Arab Emirates & Europol. Voir sur le site d'Europol : <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/agreements/united-arab-emirates> (consulté en octobre 2024).

⁹⁶⁸ Article 23 §6 de la décision 2009/371/JAI, préc.

⁹⁶⁹ *Ibid.*, article 23 §7.

⁹⁷⁰ Voir sur le site d'Europol : <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/agreements> (consulté en octobre 2024).

⁹⁷¹ Pour les accords opérationnels : avec la Bosnie-Herzégovine, le Canada, la Colombie, la Géorgie, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Suisse, le Liechtenstein, l'Ukraine. Pour les accords administratifs : avec le Brésil, la Chine, la Turquie et les Emirats Arabe Unis.

⁹⁷² Article 23 §1 du règlement (UE) 2016/794, préc.

⁹⁷³ *Ibid.*, article 23 §4.

traitées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été transférées »⁹⁷⁴. Ces arrangements de travail sont conclus, non pas par l'Union sur le fondement de l'article 218 TFUE, mais directement par l'agence. Ils ne lient ni l'Union ni ses États membres⁹⁷⁵. Ils sont conclus par le directeur exécutif de l'agence, qui informe le conseil d'administration de toutes les relations de coopération régulière qu'Europol a l'intention d'établir et de maintenir ainsi que de leur évolution une fois qu'elles ont été établies⁹⁷⁶. Ce cadre souple a favorisé la conclusion de nombreux arrangements de travail entre l'agence et des États tiers⁹⁷⁷. Conformément à l'exception prévue par le règlement, la majorité de ces arrangements prévoient des échanges de données à caractère personnel⁹⁷⁸. Cette exception prévue pour les arrangements de travail permet de contourner le cadre juridique établi pour le transfert des données à caractère personnel qui nécessite la conclusion d'un accord par l'Union.

Le cadre juridique pour la conclusion d'accords prévoyant le transfert des données à caractère personnel à une autorité d'un pays tiers ou à une organisation internationale a fait l'objet d'une profonde modification. Désormais, Europol peut opérer ces transferts de données qu'à la condition qu'ils soient autorisés par une décision d'adéquation de la Commission⁹⁷⁹, par un accord international conclu entre l'Union et un État tiers ou une organisation internationale, ou si un accord de coopération autorisant l'échange de données à caractère personnel a été conclu avant le 1^{er} mai 2017 entre Europol et le pays tiers ou l'organisation internationale⁹⁸⁰. Afin de mettre en œuvre ces accords ou ces décisions d'adéquation, Europol peut conclure des arrangements administratifs⁹⁸¹. L'arrangement conclu entre Europol et le Royaume-Uni constitue à la fois un arrangement administratif et un arrangement de travail, en ce que sa conclusion était prévue par l'accord de commerce et de coopération conclu entre l'Union et le

⁹⁷⁴ *Ibid.*, article 23 §6.

⁹⁷⁵ *Ibid.*, article 23 §4.

⁹⁷⁶ *Ibid.*, article 23 §3.

⁹⁷⁷ Douze arrangements de travail ont actuellement été conclus avec des pays tiers. Voir sur le site de l'agence : <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/agreements/working-arrangements> (consulté en octobre 2024).

⁹⁷⁸ A l'exception des arrangements de travail conclus avec la Nouvelle-Zélande, Israël et le Japon.

⁹⁷⁹ Conformément à l'article 36 de la directive (UE) 2016/680, préc.

⁹⁸⁰ Article 25 §1 du règlement (UE) 2016/794 préc.

⁹⁸¹ *Ibid.*

Royaume-Uni⁹⁸² et fondée sur une décision d'adéquation⁹⁸³. Enfin, il existe de nombreuses exceptions permettant au directeur de l'agence ou le Conseil d'administration d'autoriser les échanges des données à caractère personnel avec un État tiers ou une organisation internationale⁹⁸⁴. La transmission exceptionnelle de ce type de données prévue par la majorité des arrangements de travail trouve son fondement sur cette exception⁹⁸⁵.

Le premier accord conclu par l'Union conformément au règlement de 2016 et prévoyant l'échange de données à caractère personnel entre Europol et un État tiers fut conclu, sur les fondements des articles 16 §2 et 88 TFUE et sur l'article 218 TFUE, en février 2023 avec la Nouvelle-Zélande⁹⁸⁶. Cet accord s'inscrit dans la continuité des relations entre Europol et cet État. Il vient compléter l'arrangement de travail conclu le 17 avril 2019, posant le cadre de coopération⁹⁸⁷, et le *memorandum of understanding* de juin 2019, prévoyant le déploiement d'un officier de liaison et l'accès de la Nouvelle-Zélande à l'application de réseau d'échange sécurisé d'informations⁹⁸⁸. Depuis 2018, de nombreux accords portant sur des échanges de données à caractère personnel dans le cadre d'Europol sont en cours de négociation avec de nombreux États tiers d'Afrique du Nord et du Proche-Orient dans le cadre de la lutte contre le

⁹⁸² Articles 566 et 577 de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, JOUE n° L 149 du 30 avril 2021, p. 10–2539. Voir sur le site d'Europol : <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/agreements/working-and-administrative-arrangement-establishing-cooperative-relations-between-competent-authorities-of-uk-and-europol> (consulté en octobre 2024).

⁹⁸³ Décision d'exécution (UE) 2021/1773 de la Commission du 28 juin 2021 constatant, conformément à la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil, le caractère adéquat du niveau de protection des données à caractère personnel assuré par le Royaume-Uni, notifiée sous le numéro C/2021/4801, JOUE L 360 du 11 octobre 2021, p. 69–107.

⁹⁸⁴ Article 25 §5 et §6 du règlement (UE) 2016/794 préc.

⁹⁸⁵ Voir par exemple l'article 15 de l'arrangement de travail conclu avec le Chili, disponible sur : https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/working_arrangement_between_the_ministry_of_interior_and_public_security_of_chile_and_the_european_union_agency_forLaw_enforcement_cooperation.pdf (consulté en octobre 2024).

⁹⁸⁶ Décision (UE) 2023/368 du Conseil du 14 février 2023 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités néo-zélandaises compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, JOUE n° L 51 du 20 février 2023, p. 1–3 ; Accord entre l'Union européenne, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union Européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités néo-zélandaises compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, JOUE n° L 51 du 20 février 2023, p. 4–22.

⁹⁸⁷ Voir sur le site d'Europol : <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/agreements/working-arrangement-establishing-cooperative-relations-between-new-zealand-police-and-european-union-agency-for-law-enforcement> (consulté en octobre 2024).

⁹⁸⁸ Voir sur le site d'Europol : <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/europol-signs-working-arrangement-and-memorandum-of-understanding-new-zealand> (consulté en octobre 2024). Voir C. BILLET, « L'échange et la protection de données avec les États tiers : un nouveau volet prioritaire de l'action extérieure de l'Union ? », *op. cit.*, p. 689.

terrorisme et les formes graves de criminalité⁹⁸⁹. Le 15 mai 2023, le Conseil a également donné son autorisation pour l'ouverture de la négociation d'accords portant sur l'échange de données à caractère personnel dans le cadre d'Europol avec plusieurs États d'Amérique latine⁹⁹⁰. Le

⁹⁸⁹ Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République de Turquie sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités turques compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, 28 mai 2018, doc. 9320/18+ADD1 LIMITE ; Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec la République libanaise en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République libanaise sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités libanaises compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, 28 mai 2018, doc. 9330/18+ COR1+ADD1 LIMITE ; Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec l'État d'Israël en vue d'un accord entre l'Union européenne et l'État d'Israël sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités israéliennes compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, 28 mai 2018, doc. 9331/18+COR1+ ADD1 LIMITE ; Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec la République de Tunisie en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République de Tunisie sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités tunisiennes compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, le 28 mai 2018, doc. 9332/18 + ADD1 LIMITE ; Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec le Royaume du Maroc en vue d'un accord entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités marocaines compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, 28 mai 2018, doc. 9333/18+ COR1+ADD1 LIMITE ; Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec la République arabe d'Égypte en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République arabe d'Égypte sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités égyptiennes compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, 28 mai 2018, doc. 9334/18+ COR1+ADD1 LIMITE ; Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec la République algérienne démocratique et populaire en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République algérienne démocratique et populaire sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités algériennes compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, 28 mai 2018, doc. 9339/18+ ADD1 LIMITE ; Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec le Royaume hachémite de Jordanie en vue d'un accord entre l'Union européenne et le Royaume hachémite de Jordanie sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités jordaniennes compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, 28 mai 2018, doc. 9342/18 +COR1+ADD1 LIMITE.

⁹⁹⁰ Décision (UE) 2023/1009 du Conseil du 15 mai 2023 autorisant l'ouverture de négociations avec l'État plurinational de Bolivie en vue d'un accord entre l'Union européenne et l'État plurinational de Bolivie sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités boliviennes compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, JOUE n° L 136 du 24 mai 2023, p. 61–62 ; Décision (UE) 2023/1010 du Conseil du 15 mai 2023 autorisant l'ouverture de négociations avec la République fédérative du Brésil en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République fédérative du Brésil sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités brésiliennes compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, JOUE n° L 136 du 24 mai 2023, p. 63–64 ; Décision (UE) 2023/1008 du Conseil du 15 mai 2023 autorisant l'ouverture de négociations avec la République de l'Équateur en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République de l'Équateur sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités équatoriennes compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, JOUE n° L 136 du 24 mai 2023, p. 59–60 ; Décision (UE) 2023/1011 du Conseil du 15 mai 2023 autorisant l'ouverture de négociations avec les États-Unis mexicains en vue d'un accord entre l'Union européenne et les États-Unis mexicains sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités mexicaines compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, JOUE n° L 136 du 24 mai 2023, p. 65–66 ; Décision (UE) 2023/1012 du Conseil du 15 mai 2023 autorisant l'ouverture de négociations avec la République du Pérou en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République du Pérou sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités péruviennes

dynamisme conventionnel dans le cadre de l'agence Europol se retrouve également dans le cadre de l'agence Eurojust.

2. L'établissement de diverses modalités de coopération judiciaire dans le cadre de l'agence Eurojust

Les missions conférées à l'agence Eurojust revêtent principalement une dimension interne. Au regard des traités, la mission d'Eurojust est « *d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes* »⁹⁹¹. En cela, l'agence joue un « rôle pivot »⁹⁹² dans les échanges de données opérationnelles au sein de l'ELSJ et plus particulièrement entre les agences. L'agence poursuit ces missions sur la base d'une transmission unilatérale d'« *informations fournies par [...] par Europol* »⁹⁹³. L'article 85 §1 TFUE met en lumière l'importance et la nécessité de fournir des informations pertinentes à Eurojust, dans la mesure où ces informations transmises par Europol sont essentielles à la mission d'Eurojust⁹⁹⁴.

Dès sa création, Eurojust dispose de la capacité de conclure des accords de coopération avec des États tiers et des organisations internationales dans la mesure où cela est nécessaire à l'accomplissement de ses tâches⁹⁹⁵. Ces accords de coopération pouvaient porter sur le détachement d'officiers ou de magistrats de liaison d'États tiers auprès d'Eurojust⁹⁹⁶ et prévoir des dispositions concernant l'échange de données à caractère personnel⁹⁹⁷. Les échanges de données à caractère personnel avec un État tiers, ne pouvait également s'opérer que si l'État tiers était partie à la convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 ou que si un niveau

compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, JOUE n° L 136 du 24 mai 2023, p. 67–68.

⁹⁹¹ Article 85 §1 TFUE.

⁹⁹² X. TRACOL, « Le rôle d'Eurojust dans les échanges de données par l'intermédiaire des agences dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir.), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, op. cit., pp. 239-257, spéc., p. 240.

⁹⁹³ Article 85 §1 TFUE.

⁹⁹⁴ A. WEYEMBERGH, "The development of Eurojust: Potential and limitations of Article 85 TFEU", *New Journal of European Criminal Law*, 2011, Vol. 2, Issue 1, pp. 85-86.

⁹⁹⁵ Article 27 de la décision 2002/187/JAI du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JOCE n° L 063 du 06 mars 2002 p. 1–13.

⁹⁹⁶ Les magistrats de liaison peuvent notamment participer aux réunions opérationnelles et stratégiques. Voir sur le site de l'agence Eurojust : <https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/third-countries/liaison-prosecutors> (consulté en octobre 2024).

⁹⁹⁷ Article 27 §3 de la décision 2002/187/JAI, préc.

suffisant comparable de protection des données était assuré⁹⁹⁸. Sous son mandat originel, Eurojust a pu conclure des accords de coopération avec la Norvège, l'Islande, les États-Unis, la Suisse et la Macédoine du Nord⁹⁹⁹. Les modifications opérées en 2009 avaient permis à l'agence de renforcer sa capacité à travailler avec les États tiers et les organisations internationales¹⁰⁰⁰. La décision de 2009 mentionnait expressément la possibilité pour Eurojust d'établir et entretenir des liens de coopération avec des États et des organisations tiers¹⁰⁰¹. À cette fin des accords de coopération pouvaient être conclus par Eurojust et prévoir des échanges d'informations, y compris de données à caractère personnel, et le détachement d'officiers ou de magistrats de liaison auprès d'Eurojust,¹⁰⁰² mais aussi d'Eurojust auprès d'un État tiers¹⁰⁰³. Ces derniers devaient simplement être approuvés par le Conseil et par l'organe de contrôle commun en ce qui concerne les dispositions sur la protection des données. Plus généralement, Eurojust pouvait également conclure des accords de coopération portant sur la coordination de l'exécution des demandes de coopération et d'entraide judiciaires adressées à des États tiers et émanant de ceux-ci s'inscrivant dans le cadre d'une enquête et devant être exécutées dans deux États membres au moins¹⁰⁰⁴. Ces accords de coopération devaient être conclus avec l'accord des États membres concernés. Sur le fondement de cette décision, Eurojust a pu conclure des accords de coopération avec le Liechtenstein, la Moldavie, l'Ukraine, le Monténégro, l'Albanie, ainsi que, plus tardivement, avec la Serbie et la Géorgie¹⁰⁰⁵. Ces accords ont permis non seulement le détachement de magistrats de liaison de ces États tiers auprès d'Eurojust, mais aussi le détachement d'un magistrat de liaison d'Eurojust auprès de ces États. Cette activité conventionnelle externe de l'agence a fait d'Eurojust, le « *premier destinataire sur le territoire de l'Union de données fournies par des pays tiers ou des organisations internationales ou obtenues auprès de pays tiers ou d'organisations internationales* »¹⁰⁰⁶.

⁹⁹⁸ *Ibid.*, article 27 §4.

⁹⁹⁹ Voir sur le site de l'agence Eurojust : <https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/third-countries/international-agreements> (consulté en octobre 2024).

¹⁰⁰⁰ Considérants 21 et 22 du préambule de la décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JOUE n° L 138 du 4 juin 2009, p. 14–32. Voir L. SURANO, « L'action extérieure d'Eurojust », M. DONY (dir.), *La dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un bilan à mi-parcours*, Editions de l'Université de Bruxelles, Institut d'Études européennes, Bruxelles, 2012, pp. 211-219.

¹⁰⁰¹ *Ibid.*, article 26 bis §1.

¹⁰⁰² *Ibid.*, article 26 bis §1.

¹⁰⁰³ *Ibid.*, article 27 bis.

¹⁰⁰⁴ *Ibid.*, articles 3 §1 et 27 ter.

¹⁰⁰⁵ Voir sur le site de l'agence Eurojust : <https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/third-countries/international-agreements> (consulté en octobre 2024).

¹⁰⁰⁶ Considérant 42 du préambule du règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale

Le règlement, adopté en novembre 2018, actuellement en vigueur, transforme le cadre juridique des relations extérieures de l'agence. Il maintient la possibilité pour l'agence de « nouer et entretenir des relations de coopération [...] avec les autorités compétentes de pays tiers et des organisations internationales »¹⁰⁰⁷. Tout d'abord, les accords de coopération et les arrangements instaurant une coopération sont conclus non plus avec des « États tiers »¹⁰⁰⁸, mais avec des « pays tiers »¹⁰⁰⁹, élargissant ainsi les possibilités de coopération d'Eurojust. Ensuite, Eurojust peut conclure des arrangements de travail qui peuvent servir de base pour le détachement de magistrats de liaison auprès d'un pays tiers ou pour des demandes de coopération judiciaire adressées à des pays tiers et émanant de ceux-ci¹⁰¹⁰. Ils ne peuvent en revanche pas « servir de base pour permettre l'échange de données à caractère personnel et ne lient ni l'Union, ni ses États membres »¹⁰¹¹. En effet, à l'instar d'Europol, le règlement de 2018 encadre davantage les transferts de données opérationnelles à caractère personnel entre Eurojust et les pays tiers ou les organisations internationales. Ces transferts ne peuvent s'opérer que sur la base d'une des trois circonstances. Ils s'opèrent sur le fondement d'une décision de la Commission constatant un niveau de protection adéquat, d'un accord de coopération permettant l'échange de données opérationnelles à caractère personnel conclu avant le 12 décembre 2019 entre Eurojust et ce pays tiers ou cette organisation internationale ou d'un accord international conclu entre l'Union et le pays tiers ou l'organisation internationale en application de l'article 218 TFUE¹⁰¹². Le règlement prévoit également plusieurs dérogations autorisant le transfert de données opérationnelles à caractère personnel entre Eurojust et les pays tiers ou les organisations internationales en dehors de ces trois situations¹⁰¹³.

Dans ses relations avec les États tiers et les organisations internationales, Eurojust élabore, « tous les quatre ans, en concertation avec la Commission, une stratégie de coopération qui détermine les pays tiers et les organisations internationales à l'égard desquels il y a un besoin opérationnel de coopération »¹⁰¹⁴. Assez rapidement, avant l'entrée en vigueur

(Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil, JOUE n° L 295 du 21 novembre 2018, p. 138–183.

¹⁰⁰⁷ *Ibid.*, article 47.

¹⁰⁰⁸ Voir notamment l'article 26 bis de la décision 2009/426/JAI, préc.

¹⁰⁰⁹ Article 3 §5 du règlement (UE) 2018/1727, préc.

¹⁰¹⁰ *Ibid.*, articles 53 et 54.

¹⁰¹¹ *Ibid.*, article 47 §3.

¹⁰¹² *Ibid.*, article 56 §2.

¹⁰¹³ *Ibid.*, article 59.

¹⁰¹⁴ *Ibid.*, article 52 §1 al. 2.

du règlement¹⁰¹⁵, le Collège d'Eurojust adopta, en novembre 2019, une première stratégie pour la période 2020-2023 dans laquelle il identifia l'Algérie, l'Argentine, la Bosnie-Herzégovine, la Colombie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Tunisie et la Turquie¹⁰¹⁶. Sur la base de cette liste, la Commission soumit au Conseil une liste ajustée d'États tiers avec lesquelles elle recommande l'ouverture des négociations en vue de la conclusion d'accords relatifs à la coopération avec Eurojust¹⁰¹⁷. Le 21 février 2021, le Conseil autorisa l'ouverture des négociations avec les États tiers identifiés par le collège d'Eurojust et par la Commission, en incluant en plus l'Arménie et le Brésil¹⁰¹⁸. Ces directives de négociation comprennent à la fois des dispositions portant sur la coopération entre Eurojust et les autorités compétentes respectives des pays tiers concernés, ainsi que sur l'échange de données opérationnelles à caractère personnel. Aucun accord sur le fondement de cette disposition n'a pour le moment été conclu entre l'Union et un État tiers sur le fondement de ce règlement. Seul un arrangement de travail a été conclu entre Eurojust et le Royaume-Uni¹⁰¹⁹. La conclusion de cet arrangement de travail trouve son fondement dans une autre hypothèse de transferts de données à caractère personnel prévu par le règlement, à savoir les arrangements de travail visés définissant les modalités de mise en œuvre d'accords ou de décision d'adéquation¹⁰²⁰. Ce dernier trouve dès lors son fondement au sein de ces dispositions de l'accord de commerce et de coopération conclus entre l'Union et le Royaume-Uni¹⁰²¹. Un premier accord a été signé entre l'Union et l'Arménie sur la coopération avec Eurojust¹⁰²². Cependant, le texte de l'accord ne sera publié qu'au moment de la décision de conclusion. L'activité conventionnelle dans le cadre d'Eurojust,

¹⁰¹⁵ Le règlement est entré en vigueur le 12 décembre 2019.

¹⁰¹⁶ Voir sur le site de l'agence Eurojust : <https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/third-countries/international-agreements> (consulté en octobre 2024).

¹⁰¹⁷ Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'accords entre l'Union européenne et l'Algérie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Tunisie et la Turquie sur la coopération entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et les autorités compétentes pour la coopération judiciaire en matière pénale de ces États tiers, 19 novembre 2020, COM (2020) 743 final.

¹⁰¹⁸ Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'accords entre l'Union européenne et l'Algérie, l'Argentine, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, le Brésil, la Colombie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Tunisie et la Turquie sur la coopération entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et les autorités compétentes pour la coopération judiciaire en matière pénale de ces États tiers, 23 février 2021, doc. 6153/21 + ADD 1.

¹⁰¹⁹ Voir sur le site de l'agence Eurojust : <https://www.eurojust.europa.eu/document/working-arrangement-between-eurojust-and-home-office-uk> (consulté en octobre 2024).

¹⁰²⁰ Article 56 §3 du règlement (UE) 2018/1727, préc.

¹⁰²¹ Article 594 de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, préc.

¹⁰²² Décision (UE) 2024/447 du Conseil du 29 janvier 2024 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord entre l'Union européenne et la République d'Arménie sur la coopération entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et les autorités de la République d'Arménie compétentes dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, JOUE n° L, 2024/447, 1 février 2024.

depuis l'adoption de son mandat en 2018, reste relativement limitée. Ce n'est pas le cas dans le cadre de l'agence Frontex dans le cadre duquel l'activité conventionnelle s'est largement diversifiée en corrélation avec la diversification de ses activités opérationnelles.

3. La diversification de l'activité conventionnelle de l'agence Frontex en corrélation avec ses activités opérationnelles

Dès la création de l'agence Frontex, les institutions européennes ont donné la possibilité à l'agence Frontex de coopérer avec des pays tiers et des organisations internationales par l'intermédiaire d'accords de travail¹⁰²³. Ces accords de travail étaient conclus directement entre l'agence et les autorités du pays tiers. Initialement, cette coopération se limitait à « *facilite[r] la coopération opérationnelle entre les États membres et les pays tiers* »¹⁰²⁴. Contrairement à Eurojust et Europol, l'agence Frontex peut établir, dès son origine, des relations avec des « *pays tiers* », et pas seulement avec des « *États tiers* », ce qui élargit son champ d'action. Dans le règlement de 2011, l'étendue des moyens de coopération avec les pays tiers par des accords de travail s'est diversifiée, mais demeurait limitée à la « *gestion de la coopération opérationnelle* »¹⁰²⁵. Cette coopération concernait notamment la possibilité de lancer et de financer des projets d'assistance technique dans les pays tiers et de déployer des officiers de liaison¹⁰²⁶. Contrairement à la coopération avec des pays tiers, l'objet des accords de travail conclus avec des organisations internationales pouvait concerner la transmission et la communication de données à caractère personnel¹⁰²⁷.

Depuis la refonte de l'agence par le règlement de 2016¹⁰²⁸, puis par le règlement de 2019¹⁰²⁹, la coopération avec les pays tiers est devenue un élément important et nécessaire pour la réussite de ces opérations et plus globalement de la gestion européenne intégrée des frontières

¹⁰²³ Articles 13 et 14 du règlement (CE) n° 2007/2004, préc. Voir V. MORENO-LAX, « Frontex, as a global actor : External relations with third countries and international organisations », in M. DONY (dir.), *La dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un bilan à mi-parcours*, Editions de l'Université de Bruxelles, Institut d'Études européennes, Bruxelles, 2012, pp.163-184.

¹⁰²⁴ *Ibid.*, article 14.

¹⁰²⁵ Article 14 §2 du règlement (UE) n° 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JOUE n° L 304 du 22 novembre 2011, p. 1–17.

¹⁰²⁶ *Ibid.*, article 14 §3 et §5.

¹⁰²⁷ *Ibid.*, article 13.

¹⁰²⁸ Règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁰²⁹ Règlement (UE) 2019/1896, préc.

extérieures¹⁰³⁰. Les modalités de coopération entre le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et les pays tiers ont dès lors été profondément modifiées. Ce règlement relatif à l'agence prévoit désormais deux formes d'activité conventionnelle de coopération avec les pays tiers. Il maintient la possibilité pour l'agence de conclure des arrangements de travail avec des pays tiers et des organisations internationales. L'agence recourt massivement à cette possibilité (a). Le règlement relatif à l'agence prévoit également désormais la conclusion d'accords sur le statut entre l'Union et les pays tiers dès lors qu'il est question de déployer du personnel sur leur territoire. En corrélation avec les activités opérationnelles de l'agence, l'Union a un recours proactif à ce cadre conventionnel (b).

- a. Le recours massif aux arrangements de travail par Frontex avec les pays tiers et les organisations internationales

Le règlement de 2016, puis celui de 2019 prévoient la possibilité pour l'agence de conclure des arrangements de travail dans plusieurs situations. Ces arrangements ne constituent pas des accords internationaux créant des obligations pour les parties¹⁰³¹. Sur le fondement du règlement de 2016, l'agence disposait de la possibilité de passer ce type d'arrangement avec des organisations internationales¹⁰³². Ces arrangements étaient préalablement approuvés par la Commission et approuvés par le Conseil d'administration de l'agence¹⁰³³, qui en informait, « *de manière systématique* »¹⁰³⁴, le Parlement européen. Ces arrangements de travail conclus avec les organisations internationales pouvaient concerner l'échange d'informations qu'elles utilisaient « *dans les limites de leurs compétences* » et dans la mesure où ils respectaient « *les droits fondamentaux, y compris les exigences en matière de protection des données* »¹⁰³⁵. Ils pouvaient aussi concerner le traitement d'informations classifiées dans la mesure où ces organisations internationales préoyaient « *des règles et normes de sécurité équivalentes à celles appliquées par l'Agence* »¹⁰³⁶. En revanche, ces arrangements de travail ne pouvaient pas prévoir d'échange de données à caractère personnel. Des « *arrangements de travail spécifiques*

¹⁰³⁰ Article 4 f) du règlement (UE) 2016/1624, préc. ; article 3 §1 g) du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁰³¹ Article 6 de l'arrangement de travail signé avec l'Albanie le 17 mars 2021, disponible sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/partners/other-partners-and-projects/non-eu-countries/> (consulté en octobre 2024).

¹⁰³² Article 52 §1 al. 2 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁰³³ *Ibid.*, article 62 §2 z).

¹⁰³⁴ *Ibid.*, article 52 §2.

¹⁰³⁵ *Ibid.*, article 52 §4.

¹⁰³⁶ *Ibid.*, article 52 §4.

relatifs à l'échange de données à caractère personnel »¹⁰³⁷ étaient prévus et étaient soumis à l'approbation préalable du Contrôleur européen de la protection des données, mais ne pouvait être conclus qu'avec les institutions, organes et organismes de l'Union.

Sur le fondement du règlement de 2019, l'agence peut également coopérer avec les organisations internationales¹⁰³⁸. Toutefois, contrairement au règlement de 2016, le règlement de 2019 fixe de manière limitative les organisations internationales avec lesquelles l'agence est habilitée à coopérer. Le règlement vise spécifiquement l'ONU, Interpol, l'OSCE, le Conseil de l'Europe et le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ainsi que le Centre d'opération et d'analyse maritime de lutte contre le trafic de drogue¹⁰³⁹. Cette coopération a lieu dans le cadre d'arrangements de travail qui sont préalablement soumis à l'approbation de la Commission et pour lesquels l'agence informe le Parlement européen et le Conseil¹⁰⁴⁰. Ces arrangements conclus avec les organisations internationales peuvent concerner le traitement d'informations classifiées, à la condition que ces dernières respectent des règles et normes de sécurité équivalentes à celles appliquées par l'agence¹⁰⁴¹. Ces arrangements de travail avec ces organisations internationales peuvent porter spécifiquement sur l'échange de données à caractère personnel¹⁰⁴². Ils doivent pour cela respecter le règlement (UE) 2018/1725¹⁰⁴³ et sont soumis à l'autorisation du Contrôleur européen de la protection des données.

Concernant les relations de coopération avec les pays tiers, il convient de distinguer deux situations. La première a trait à la gestion de la coopération opérationnelle pour laquelle, un arrangement de travail doit être conclu entre l'agence et le pays tiers. Ces arrangements précisent « *l'étendue, la nature et la finalité de la coopération* »¹⁰⁴⁴. Ils peuvent porter sur l'échange d'informations sensibles non classifiées et sur la coopération dans le cadre d'EUROSUR¹⁰⁴⁵. Ils peuvent éventuellement porter sur l'échange d'informations classifiées,

¹⁰³⁷ *Ibid.*, article 52 §4.

¹⁰³⁸ Article 68 §1 du règlement (UE) 2019/1896, préc. Pour voir les relations entre l'agence et les organisations internationales, voir sur le site de l'agence Frontex : <https://www.frontex.europa.eu/our-partners/international-organisations/i> (consulté en octobre 2024).

¹⁰³⁹ *Ibid.*, article 68 §1 al. 2.

¹⁰⁴⁰ *Ibid.*, article 68 §2.

¹⁰⁴¹ *Ibid.*, article 68 §3.

¹⁰⁴² *Ibid.*, article 68 §5.

¹⁰⁴³ Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE, JOUE n° L 295 du 21 novembre 2018, p. 39–98.

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*, article 73 §4 al. 2.

¹⁰⁴⁵ *Ibid.*

selon certaines conditions¹⁰⁴⁶, ainsi que sur le transfert de données à caractère personnel, avec l'autorisation préalable du Contrôleur européen de la protection des données et si le règlement (UE) 2018/1725 le prévoit¹⁰⁴⁷. À l'heure actuelle, l'agence Frontex utilise massivement cette prérogative en concluant une vingtaine d'arrangements de travail avec des pays tiers¹⁰⁴⁸. La seconde activité conventionnelle de l'agence concerne les cas où « *il est envisagé de déployer des équipes dans un pays tiers* »¹⁰⁴⁹. Ce second cas nécessite la conclusion d'un accord, cette fois-ci, non pas par l'agence, mais entre l'Union et le pays tiers concerné. Cette possibilité insérée dans le règlement de 2016 fut élargie dans celui de 2019.

b. Le recours proactif aux accords sur le statut conclus par l'Union dans le cadre des actions opérationnelles de Frontex dans les pays tiers

Depuis la réglementation de 2016, le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes dispose de la possibilité de déployer du personnel sur le territoire des États tiers « *voisins d'au moins un de ces États membres* »¹⁰⁵⁰. Dans les cas où l'agence envisage « *de déployer des équipes dans un pays tiers dans le cadre d'actions où les membres des équipes exercent des pouvoirs d'exécution, ou lorsque d'autres actions dans des pays tiers le requièrent* »¹⁰⁵¹, un accord sur le statut doit être conclu entre l'Union et le pays tiers concerné. Le règlement de 2019 a élargi le champ d'action de l'agence aux pays tiers, et ne se limite plus aux pays tiers voisins¹⁰⁵². Ces accords sur le statut constituent une nouvelle catégorie d'accords conclus par l'Union sur le fondement de l'article 218 TFUE dans le domaine de l'ELSJ.

Le règlement de 2016 relatif à l'agence Frontex a introduit la possibilité de déployer des équipes dans un pays tiers « *dans le cadre d'actions où les membres des équipes exercent des*

¹⁰⁴⁶ *Ibid.*, article 76 §4 : « Avant l'approbation, par le conseil d'administration, d'éventuels arrangements de travail entre l'Agence et les autorités compétentes des pays tiers, l'Agence les notifie à la Commission, laquelle donne son approbation préalable. Avant la conclusion d'un tel arrangement de travail, l'Agence fournit au Parlement européen des informations détaillées sur les parties à l'arrangement de travail et sur le contenu envisagé ».

¹⁰⁴⁷ Règlement (UE) 2018/1725, préc.

¹⁰⁴⁸ Pour voir les différents arrangements de travail conclus par Frontex : <https://frontex.europa.eu/we-build/other-partners-and-projects/non-eu-countries/> (consulté en avril 2023).

¹⁰⁴⁹ Article 54 §4 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁰⁵⁰ *Ibid.*, article 54 §3.

¹⁰⁵¹ *Ibid.*, article 54 §4.

¹⁰⁵² Article 73 §1 du règlement (UE) 2019/1896, préc. : « L'Agence peut, dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses tâches, coopérer avec les autorités des pays tiers compétentes dans les domaines régis par le présent règlement ».

pouvoirs d'exécution, ou lorsque d'autres actions dans des pays tiers le requièrent »¹⁰⁵³. Pour cela, un accord sur le statut doit être conclu « *entre l'Union et le pays tiers concerné* »¹⁰⁵⁴. Cet accord sur le statut doit couvrir « *tous les aspects nécessaires à l'exécution des actions* »¹⁰⁵⁵. Il indique, en particulier, « *l'étendue de l'opération, la responsabilité civile et pénale, ainsi que les tâches et les compétences des membres des équipes* »¹⁰⁵⁶. Il revient à la Commission d'élaborer un modèle d'accord sur le statut pour ces actions menées sur le territoire de pays tiers¹⁰⁵⁷. Ce modèle a été rapidement établi par la Commission¹⁰⁵⁸, qui a obtenu dans la foulée l'autorisation du Conseil pour l'ouverture des négociations avec plusieurs États tiers¹⁰⁵⁹. Contrairement aux arrangements de travail, ces accords ne sont pas conclus entre l'agence et le pays tiers concerné, mais entre l'Union et le pays tiers voisin concerné. Ces accords sont négociés, signés et conclus selon la procédure fixée à l'article 218 TFUE, même si la mention de ce dernier ne figure pas expressément dans le règlement¹⁰⁶⁰. Les bases juridiques matérielles des accords conclus sont les mêmes que celles fondant le règlement relatif à l'agence¹⁰⁶¹.

Ces accords sur le statut visent à offrir un « *cadre juridique (...) pour régir les situations dans lesquelles les membres de l'équipe de l'Agence peuvent être dotés de pouvoirs exécutifs sur le territoire* »¹⁰⁶² d'un pays tiers. Ils visent tout d'abord à définir un plan opérationnel

¹⁰⁵³ Article 54 §4 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁰⁵⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵⁵ *Ibid.*

¹⁰⁵⁶ *Ibid.*

¹⁰⁵⁷ *Ibid.*, article 54 §5.

¹⁰⁵⁸ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Modèle d'accord sur le statut, tel que visé à l'article 54, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, 22 novembre 2016, COM (2016) 0747 final.

¹⁰⁵⁹ Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations concernant un accord entre l'Union européenne et la République de Serbie relatif aux actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la République de Serbie, 21 février 2017, doc. 6179/17 ; Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations concernant un accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine relatif aux actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, 21 février 2017, doc. 6180/17 ; Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec la Bosnie-Herzégovine en vue d'un accord entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine en ce qui concerne les actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine, 2 octobre 2017, doc. 12060/17 ; Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec le Monténégro en vue d'un accord entre l'Union européenne et le Monténégro en ce qui concerne les actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire du Monténégro, 2 octobre 2017, doc. 12066/17.

¹⁰⁶⁰ C. BILLET, « Nouveaux « accords sur le statut » relatifs aux actions menées par l'Agence de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire d'États tiers », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 131.

¹⁰⁶¹ A savoir l'article 77 §2 b) et d) et l'article 79 §2 c) TFUE.

¹⁰⁶² La formule est systématiquement insérée dans les accords.

approuvé par l'État membre ou les États membres « *limitrophes* »¹⁰⁶³ ou « *riverains* »¹⁰⁶⁴ de la zone opérationnelle, et convenu entre l'agence et l'État tiers pour chaque opération conjointe ou intervention rapide aux frontières. Pour cela, l'accord détaille les « *aspects organisationnels et procéduraux de l'opération conjointe ou de l'intervention rapide aux frontières* »¹⁰⁶⁵, notamment les aspects liés à l'évaluation de la situation, aux objectifs opérationnels, ou encore le type d'équipement technique à déployer. Concernant les missions et compétences des membres de l'équipe, elles sont établies de manière large. Les membres de l'équipe ont notamment autorité pour accomplir toutes les tâches et exercer « *toutes les compétences exécutives pour le contrôle aux frontières et les opérations de retour* »¹⁰⁶⁶. Parmi les missions et compétences, les dispositions encadrent notamment le port de l'uniforme des membres de Frontex, le recours à la force, y compris l'utilisation des armes de service ainsi que les modalités de consultation des bases de données nationales de l'État tiers dont la consultation peut être nécessaire pour mener à bien les opérations de retour. Enfin, ces accords visent à définir les modalités de suspension et cessation de l'action, les privilèges et immunités des membres de l'équipe, les documents d'accréditation, le respect des droits fondamentaux et le traitement des données à caractère personnel.

Sur cette base, l'Union a conclu quatre accords avec des pays tiers des Balkans. Un premier accord fut signé en juillet 2018 puis conclu en février 2019 avec l'Albanie¹⁰⁶⁷. Cette activité conventionnelle a rapidement trouvé une concrétisation sur le terrain opérationnel. Trois mois après la conclusion de l'accord, l'agence Frontex a pu mener sa première opération conjointe sur le territoire de l'Albanie en mai 2019¹⁰⁶⁸. Cette opération a pour objectif de sécuriser la frontière extérieure de l'Union, en apportant un appui aux autorités albanaises en

¹⁰⁶³ Article 54 §3 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁰⁶⁴ Voir par exemple, l'article 3 §1 de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et la République d'Albanie relatif aux actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la République d'Albanie, JOUE n° L 46 du 18 février 2019, p. 3–10.

¹⁰⁶⁵ Voir l'article 3 §2 de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et la République d'Albanie relatif aux actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la République d'Albanie, JOUE n° L 46 du 18 février 2019, p. 3–10.

¹⁰⁶⁶ *Ibid.*, article 4 §1.

¹⁰⁶⁷ Décision (UE) 2018/1031 du Conseil du 13 juillet 2018 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et la République d'Albanie relatif aux actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la République d'Albanie, JOUE n° L 185 du 23 juillet 2018, p. 6–8 ; Décision (UE) 2019/267 du Conseil du 12 février 2019 relative à la conclusion de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et la République d'Albanie relatif aux actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la République d'Albanie, JOUE n° L 46 du 18 février 2019, p. 1–2.

¹⁰⁶⁸ Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-first-operation-in-western-balkans-znTNWM> (consulté en octobre 2024).

matière de « *contrôle aux frontières et de lutte contre la criminalité transfrontalière* »¹⁰⁶⁹. Par la suite, un second accord sur le statut fut signé, mais non conclu avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine en septembre 2018¹⁰⁷⁰. Des accords sur le statut furent ensuite conclus avec la Serbie¹⁰⁷¹ et le Monténégro¹⁰⁷² en mai 2020. L'agence Frontex a dès lors pu déployer une opération au Monténégro dès juillet 2020¹⁰⁷³ et en Serbie en juin 2021¹⁰⁷⁴. Enfin, un accord de statut similaire a également été signé, mais non conclu avec la Bosnie-Herzégovine¹⁰⁷⁵. La conclusion de ces accords et les déploiements opérationnels, qui en découlent, ont démontré une forte volonté de l'agence d'intensifier sa coopération avec les États des Balkans¹⁰⁷⁶. Cette volonté fut élargie au-delà du voisinage de l'Union puisque la révision du règlement de l'agence en 2019 ne limite plus la possibilité de déploiements opérationnels aux seuls pays tiers voisins, mais bien aux « *pays tiers* »¹⁰⁷⁷.

¹⁰⁶⁹ *Ibid.*

¹⁰⁷⁰ Décision (UE) 2018/1535 du Conseil du 28 septembre 2018 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine en ce qui concerne les actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, JOUE n° L 257 du 15 octobre 2018, p. 23–25.

¹⁰⁷¹ Décision (UE) 2019/400 du Conseil du 22 janvier 2019 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et la République de Serbie en ce qui concerne les actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la République de Serbie, JOUE n° L 72 du 14 mars 2019, p. 1–3 ; Décision (UE) 2020/865 du Conseil du 26 mai 2020 relative à la conclusion de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et la République de Serbie en ce qui concerne les actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la République de Serbie, JOUE n° L 202 du 25 juin 2020, p. 1–2.

¹⁰⁷² Décision (UE) 2019/453 du Conseil du 19 mars 2019 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et le Monténégro en ce qui concerne les actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire du Monténégro, JOUE n° L 79 du 21 mars 2019, p. 1–3 ; Décision (UE) 2020/729 du Conseil du 26 mai 2020 relative à la conclusion de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et le Monténégro en ce qui concerne les actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire du Monténégro, JOUE n° L 173 du 3 juin 2020, p. 1–2.

¹⁰⁷³ Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-second-operation-outside-eu-1UZt3Q> (consulté en octobre 2024).

¹⁰⁷⁴ Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-expands-presence-in-western-balkans-with-operation-in-serbia-9WRMiW> (consulté en octobre 2024).

¹⁰⁷⁵ Décision (UE) 2019/634 du Conseil du 9 avril 2019 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine en ce qui concerne les actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine, JOUE n° L 109 du 24 avril 2019, p. 1–3 ; C. BILLET, « Constantes adaptations dans le développement de l'action extérieure en matière migratoire », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 692.

¹⁰⁷⁶ C. BILLET, « Développement de la coopération opérationnelle avec les États voisins en matière d'ELSJ », *Chronique Action extérieure de l'UE, Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 736 ; T. LUJIC and F. SCHARDEY, « European Union-Extraterritorialisation In the western Balkans : The Case of the Frontex-Serbia Status Agreement », in F. CASOLARI and M. GATTI (eds.), *The application of UE law beyond its borders*, Centre for the Law of EU external relations, 2022/3, T.M.C. Asser Instituut, The Haghe, pp. 111-128.

¹⁰⁷⁷ Article 73 §1 du règlement (UE) 2019/1896, préc. : « *L'Agence peut, dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses tâches, coopérer avec les autorités des pays tiers compétentes dans les domaines régis par le présent règlement* ».

Le règlement de 2019 établit la possibilité pour l'agence, lorsque les circonstances le requièrent, de déployer des équipes « *affectées à la gestion des frontières issues du contingent permanent dans un pays tiers où les membres des équipes exerceront des pouvoirs d'exécution* »¹⁰⁷⁸. À cette fin, l'Union conclut un accord sur le statut avec le pays tiers concerné. Le règlement précise cette fois-ci expressément que l'article 218 TFUE constitue la base juridique procédurale de cet accord. De la même manière que le règlement précédent, il revient à la Commission européenne d'établir un modèle d'accord sur le statut, « *après consultation des États membres, de l'agence, de l'agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et du Contrôleur européen de la protection des données* »¹⁰⁷⁹. Ce dernier fut établi en décembre 2021¹⁰⁸⁰. Comparé au règlement de 2016, ce règlement de 2019 élargit les aspects couverts par l'accord, en introduisant les mesures relatives à la création d'antennes, des mesures pratiques relatives au respect des droits fondamentaux et prévoit un mécanisme de traitement des plaintes. De la même manière, le Contrôleur européen de la protection des données doit être consulté sur les dispositions de l'accord liées au transfert de données si ces dispositions diffèrent sensiblement du modèle d'accord sur le statut.

En pratique, le premier accord adopté dans le cadre de ce règlement et sur ce modèle d'accord a été conclu dans un temps record en raison du contexte dans lequel il s'inscrit. Ce premier accord concerne en effet les activités opérationnelles menées par l'agence sur le territoire de la République de Moldavie conclu en avril 2022 dans le contexte l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le 24 février 2022¹⁰⁸¹. L'ouverture des négociations fut autorisée par le Conseil le 14 mars 2022¹⁰⁸². Il fut signé, avec application provisoire trois jours plus tard, le 17 mars¹⁰⁸³, approuvé par le Parlement européen dans le cadre d'une procédure d'urgence¹⁰⁸⁴ et

¹⁰⁷⁸ *Ibid.*, article 73 §3.

¹⁰⁷⁹ *Ibid.*, article 76 §1.

¹⁰⁸⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Modèle d'accord sur le statut visé dans le règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624, 21 décembre 2021, COM (2021) 829 final.

¹⁰⁸¹ Accord entre l'Union Européenne et la République de Moldavie concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Moldavie, JOUE n° L 91 du 18 mars 2022, p. 4–21.

¹⁰⁸² Décision (UE) 2022/426 du Conseil du 14 mars 2022 autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord sur le statut entre l'Union européenne et la République de Moldavie en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Moldavie, JOUE n° L 87 du 15 mars 2022, p. 22–23.

¹⁰⁸³ Décision (UE) 2022/449 du Conseil du 17 mars 2022 relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord entre l'Union européenne et la République de Moldavie concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Moldavie, JOUE n° L 91 du 18 mars 2022, p. 1–3.

¹⁰⁸⁴ Résolution législative du Parlement européen du 24 mars 2022, P9_TA (2022) 0085.

conclu le 4 avril 2022¹⁰⁸⁵. Cet accord vise à mettre en place un « *soutien renforcé aux autorités moldaves à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie* »¹⁰⁸⁶. Le déploiement d'une opération fut aussi rapide que la conclusion de cet accord, puisque, durant la période d'application provisoire, le plan opérationnel permettant le lancement d'une première opération conjointe fut signé le 21 mars 2022 et l'agence déploya 18 membres de son corps permanent¹⁰⁸⁷. Ce chiffre fut porté à 70 membres du corps permanent déployés en Moldavie en septembre 2022 afin de soutenir cet État dans le contrôle et la surveillance de ses frontières¹⁰⁸⁸. Ce premier accord concrétise les apports opérés par le règlement de 2019 sur les formes de coopération prévue avec les pays tiers. Il comporte notamment des dispositions nouvelles relatives à l'établissement d'antennes sur le territoire de Moldavie¹⁰⁸⁹ ou aux contrôleurs des droits fondamentaux¹⁰⁹⁰.

Ce premier accord conclu dans le cadre de l'actuel règlement relatif à l'agence constitue « *le point de départ d'une nouvelle génération d'accord sur le statut* »¹⁰⁹¹. Un second accord fut rapidement négocié¹⁰⁹², signé¹⁰⁹³, puis conclu avec la Macédoine du Nord¹⁰⁹⁴. La nouveauté

¹⁰⁸⁵ Décision (UE) 2022/544 du Conseil du 4 avril 2022 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Moldavie concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Moldavie, JOUE n° L 107 du 6 avril 2022, p. 16–17.

¹⁰⁸⁶ C. BILLET, « La mobilisation des instruments de la politique migratoire au service de la sécurité des frontières et de la politique étrangère de l'UE », *op. cit.*

¹⁰⁸⁷ Voir sur le site de l'agence : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-sending-standing-corps-officers-to-moldova-8KKC9T> (consulté en octobre 2024).

¹⁰⁸⁸ Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-strengthens-support-to-moldova-43sSie> (consulté en octobre 2024).

¹⁰⁸⁹ Ces antennes visent « à faciliter et améliorer la coordination des activités opérationnelles et à assurer la gestion efficace des ressources humaines et techniques de l'Agence ». C. BILLET, « La mobilisation des instruments de la politique migratoire au service de la sécurité des frontières et de la politique étrangère de l'UE », *Chronique Action extérieure de l'UE, Revue trimestrielle de droit européen*, 2022, p. 529.

¹⁰⁹⁰ Ces contrôleurs sont « chargés de surveiller le respect des droits fondamentaux et apportent des conseils et une assistance en la matière lors de la préparation, de l'exécution et de l'évaluation de l'activité opérationnelle concernée ». C. BILLET, « La mobilisation des instruments de la politique migratoire au service de la sécurité des frontières et de la politique étrangère de l'UE », *op. cit.*

¹⁰⁹¹ C. BILLET, « La mobilisation des instruments de la politique migratoire au service de la sécurité des frontières et de la politique étrangère de l'UE », *op. cit.*

¹⁰⁹² Décision (UE) 2022/1350 du Conseil du 29 juillet 2022 autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord sur le statut entre l'Union européenne et la République de Macédoine du Nord en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Macédoine du Nord, JOUE n° L 203 du 3 août 2022, p. 1–2.

¹⁰⁹³ Décision (UE) 2022/1958 du Conseil du 13 octobre 2022 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord entre l'Union européenne et la République de Macédoine du Nord concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Macédoine du Nord, JOUE n° L 270 du 18 octobre 2022, p. 1–3.

¹⁰⁹⁴ Décision (UE) 2023/418 du Conseil du 24 février 2023 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Macédoine du Nord concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Macédoine du Nord, JOUE n° L 61 du 27 février 2023, p. 1–2.

de ce règlement porte surtout sur l'élargissement aux États tiers non voisins avec lesquels l'agence peut coopérer et déployer des membres de son personnel. Cette possibilité a été vite perçue par les institutions européennes puisque deux accords sont en cours de négociation avec le Sénégal¹⁰⁹⁵ et la Mauritanie¹⁰⁹⁶.

Le règlement de 2019 permet également d'étendre les vecteurs de coopération avec les États tiers. L'Union a décidé d'autoriser l'ouverture des négociations avec des États avec lesquels un accord sur le statut avait déjà été conclu ou signé dans le cadre du règlement de 2016. Le Conseil a dès lors autorisé, le 18 novembre 2022, l'ouverture des négociations avec l'Albanie¹⁰⁹⁷, la Bosnie-Herzégovine¹⁰⁹⁸, le Monténégro¹⁰⁹⁹ et la Serbie¹¹⁰⁰ tendant à l'élargissement des accords préexistants¹¹⁰¹. En effet, ces accords conclus sur le fondement du règlement de 2016 ne permettaient à l'agence Frontex que de mener des actions aux frontières extérieures du pays¹¹⁰². Désormais, le règlement de 2019 permet à Frontex de déployer des membres de son contingent permanent à l'intérieur d'un pays tiers et non plus seulement à ses frontières.

¹⁰⁹⁵ Décision (UE) 2022/1169 du Conseil du 4 juillet 2022 autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord sur le statut entre l'Union européenne et la République du Sénégal en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République du Sénégal, JOUE n° L 181 du 7 juillet 2022, p. 20–21.

¹⁰⁹⁶ Décision (UE) 2022/1168 du Conseil du 4 juillet 2022 autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord sur le statut entre l'Union européenne et la République islamique de Mauritanie en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République islamique de Mauritanie, JOUE n° L 181 du 7 juillet 2022, p. 18–19.

¹⁰⁹⁷ Décision (UE) 2022/2271 du Conseil du 18 novembre 2022 autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord sur le statut entre l'Union européenne et la République d'Albanie en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République d'Albanie, JOUE n° L 300 du 21 novembre 2022, p. 23–24.

¹⁰⁹⁸ Décision (UE) 2022/2272 du Conseil du 18 novembre 2022 autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord sur le statut entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en Bosnie-Herzégovine, JOUE n° L 300 du 21 novembre 2022, p. 25–26.

¹⁰⁹⁹ Décision (UE) 2022/2273 du Conseil du 18 novembre 2022 autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord sur le statut entre l'Union européenne et le Monténégro en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes au Monténégro, JOUE n° L 300 du 21 novembre 2022, p. 27–28.

¹¹⁰⁰ Décision (UE) 2022/2274 du Conseil du 18 novembre 2022 autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord sur le statut entre l'Union européenne et la République de Serbie en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Serbie, JOUE n° L 300 du 21 novembre 2022, p. 29–30.

¹¹⁰¹ Communiqué de presse du Conseil de l'Union, « Gestion des frontières : le Conseil autorise l'ouverture de négociations avec quatre partenaires des Balkans occidentaux sur la coopération avec Frontex », 18 novembre 2022.

¹¹⁰² Article 73 §3 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

Ces accords sur le statut renforcent considérablement la dimension externe de l'ELSJ et l'implication des agences dans les pays tiers. Ils illustrent la volonté de l'Union de renforcer sa coopération avec les pays tiers par l'intermédiaire du cadre des agences de l'ELSJ, que ce soit par les arrangements de travail ou les accords conclus sur le fondement de 218 TFUE. Les déploiements de l'agence Frontex sur le territoire des États tiers donnent à l'Union une nouvelle catégorie d'instruments opérationnels déployables à l'extérieure de l'Union et concourant à sa sécurité. Les actions opérationnelles de l'Union viennent ainsi concurrencer les opérations de gestion de crise de la PSDC¹¹⁰³.

Conclusion de la Section 1

L'activité conventionnelle de l'Union démontre une typologie claire et cohérente, fondée, non pas sur leur finalité, mais sur l'objet et le contenu, entre les accords conclus dans le cadre de la PESC et de l'ELSJ. Les interactions entre les deux domaines sur le plan conventionnel sont par conséquent limitées. Cette typologie montre toutefois deux dynamiques opposées. Elle met en évidence d'une part, une activité conventionnelle assez limitée de l'Union dans le domaine de la PESC et, d'autre part, une forte diversification dans le cadre de l'ELSJ. Ils dévoilent aussi un recours privilégié du cadre conventionnel de l'ELSJ, et plus particulièrement celui des agences, pour la conclusion d'actes conventionnels avec les pays ou les États tiers dans la poursuite de l'objectif de sécurité. Cependant, si cette typologie permet d'articuler, de manière distincte, la PESC et l'ELSJ, elle prouve également le cloisonnement persistant entre ces deux domaines. Le recours aux accords globaux englobant la PESC et l'ELSJ permet de dépasser partiellement de cette typologie et d'offrir un cadre conventionnel plus global en matière de sécurité.

Section 2 – L'élaboration d'un cadre conventionnel global en matière de sécurité par le recours aux accords globaux

La pratique conventionnelle de l'Union démontre encore largement le cloisonnement qui s'opère entre la PESC et l'ELSJ. La raison principale de ce cloisonnement réside, à la fois, dans l'autonomisation de la dimension externe de l'ELSJ par rapport à la PESC, mais aussi dans le maintien des spécificités institutionnelles et procédurales de la PESC. Désormais, le

¹¹⁰³ Voir *infra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 2.

recours à une double base juridique PESC et l'ELSJ, comme ce fut le cas avant le Traité de Lisbonne, pour la conclusion d'accords plus globaux en matière de sécurité, est peu probable (I). En revanche, le recours aux accords globaux dont la portée englobe à la fois la PESC et l'ELSJ permet de conclure des accords comprenant des dispositions relatives à ces deux domaines. Cependant, ce recours à d'autres cadres juridiques demeure imparfait (II).

I. Le recours peu probable à la double base juridique PESC et ELSJ

Contrairement à dans l'arrêt relatif aux mesures restrictives, la Cour n'aborde pas, dans les arrêts relatifs aux accords de transfert de pirates, la question de la compatibilité des procédures de conclusion des accords externes entre la PESC et l'ELSJ. Dans l'arrêt relatif aux mesures restrictives, la Cour avait conclu d'office à l'incompatibilité des procédures entre l'article 215 TFUE et l'article 75 TFUE et à l'impossibilité de tout cumul de ces deux fondements juridiques¹¹⁰⁴. Tel n'est *a priori* pas le cas en ce qui concerne la négociation et la conclusion des accords externes conclus par l'Union dans les domaines de la PESC et de l'ELSJ. Ce cumul se révèle théoriquement possible au regard de l'article 218 TFUE qui, en permettant la négociation d'accords portant principalement sur la PESC, implique que des accords externes puissent revêtir plusieurs dimensions indissociables et nécessitant la mobilisation de plusieurs bases juridiques, incluant la PESC¹¹⁰⁵. Ce possible cumul se confirme au regard de la clause de non-affectation fixée à l'article 40 TUE, désormais réciproque entre la PESC et les autres domaines. Le recours à une double base juridique offrirait une articulation optimale entre les domaines. Tout d'abord, un accord conclu sur un double fondement PESC et ELSJ permettrait à l'Union de conclure des accords plus globaux en matière de sécurité portant par exemple sur des échanges d'informations classifiées détenues aussi bien par le SEAE que par Europol, ou alors des accords prévoyant le déploiement conjoint de personnels de missions ou d'opérations menées dans le cadre de la PSDC, mais aussi de l'agence Frontex. Ensuite, le recours à la double base juridique permettrait d'instaurer une meilleure cohérence au sein des institutions de l'Union. Ce recours permettrait de mobiliser les acteurs institutionnels de la PESC et de l'ELSJ avec notamment la présence conjointe lors de la négociation de la Commission et du haut représentant. Toutefois, le recours à un double fondement juridique

¹¹⁰⁴ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, préc., points 47 et 48.

¹¹⁰⁵ S. ADAM, "The legal basis of international agreements of the European Union in the post-Lisbon era", in I. GOVAERE, E. LANNON, P. VAN ELSUWEGE, and S. ADAM (ed.), *The European Union in the World, Essays in Honour of Marc Maresceau*, Leiden: Nijhoff, 2014, pp. 65-86, spéc., p. 82.

PESC et ELSJ pour la conclusion de tels accords semble peu probable en raison, d'une part, du maintien du caractère dérogatoire de la PESC au sein de l'article 218 TFUE (A), mais aussi, d'autre part, des spécificités structurelles inhérentes de ces deux domaines de compétences (B).

A. Le caractère dérogatoire de la PESC au sein de l'article 218 TFUE

L'article 218 TFUE offre désormais un cadre procédural « *unifié* » et de portée « *générale* » pour la négociation et la conclusion d'accords externes par l'Union¹¹⁰⁶. Les accords externes relevant des domaines couverts par la PESC et l'ELSJ sont négociés et conclus selon le cadre commun prévu par l'article 218 TFUE. Pour autant, les accords conclus dans le domaine de l'ELSJ se distinguent de ceux conclus dans le cadre de la PESC qui font l'objet de certains aménagements procéduraux. En raison de ces derniers, la cohérence institutionnelle et procédurale, et plus particulièrement en ce qui concerne la PESC et l'ELSJ, est difficilement assurée au sein de l'article 218 TFUE¹¹⁰⁷ en raison des enjeux constitutionnels qui en découlent¹¹⁰⁸.

En effet, il est de jurisprudence constante que « *le recours à une double base juridique est exclu lorsque les procédures visées par l'une et l'autre de ces bases sont incompatibles* »¹¹⁰⁹. La Cour a tranché que ce recours est exclu « *lorsque les procédures prévues pour l'une et l'autre de ces bases sont incompatibles et/ou lorsque le cumul de bases juridiques est de nature à porter atteinte aux droits du Parlement* »¹¹¹⁰. Cette première difficulté inhérente à l'incompatibilité procédurale peut, semble-t-il, être contournée en ce qui concerne les accords externes, car les procédures de conclusion des accords sont plus aisément conciliables. En distinguant selon que les accords portent exclusivement ou principalement sur la PESC, l'article 218 TFUE offre la possibilité à l'Union de négocier et de conclure un accord externe sur le fondement de la PESC et sur un ou plusieurs autres domaines de compétence. Cette possibilité

¹¹⁰⁶ CJUE, gr. Ch., 24 juin 2014, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, aff. C-658/11, préc., point 52. Voir C. FLAESCH-MOUGIN, « L'article 218 TFUE, une « norme autonome et générale de portée constitutionnelle » ? », *op. cit.*, p. 337.

¹¹⁰⁷ I. BOSSE-PLATIERE, « La cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne », *Revue du droit public*, n° 6, 2016, p. 1739.

¹¹⁰⁸ Conclusions de l'avocat général M. WATHELET du 16 juillet 2015 sur l'affaire *Commission c/ Conseil*, aff. C-425/13, ECLI:EU:C:2015:174, point 2 : « *la répartition des pouvoirs, des responsabilités et des compétences entre la Commission et le Conseil de l'Union européenne dans le contexte des négociations d'accords internationaux auxquels l'Union est partie* », et plus largement celle de la répartition des pouvoirs entre les différentes institutions européennes en la matière, constitue une question « *d'importance constitutionnelle* ».

¹¹⁰⁹ CJCE, 6 novembre 2008, *Parlement c/ Conseil*, aff. C-155/07, *Rec.*, p. I-8103, point 37.

¹¹¹⁰ CJCE, 10 janvier 2006, *Commission c/ Parlement et Conseil*, aff. C-178/03, *Rec.* p. I-00107, point 57.

se heurte toutefois au maintien des spécificités de la PESC au sein de l'article 218 TFUE. Pour ce qui est des accords portant sur la PESC et l'ELSJ, la possibilité d'une double base juridique se heurte à la difficulté, d'une part, de la différenciation des modalités de vote au sein du Conseil, et, d'autre part, de la participation différenciée du Parlement.

La seconde difficulté au sein de l'article 218 TFUE concerne la distinction entre la phase de négociation et la phase de conclusion de l'accord. Dans la phase de négociation, l'article 218 §3 TFUE affiche une spécificité pour les accords portant « *exclusivement ou principalement* »¹¹¹¹ sur la PESC. Dans la phase de conclusion, l'article 218 § TFUE affiche une spécificité pour les accords portant « *exclusivement* »¹¹¹² sur la PESC qui ne sont pas soumis à l'approbation du Parlement européen. Les accords portant « *principalement* » sur la PESC, non mentionnés dans cette disposition, sont donc soumis à l'approbation du Parlement. Cette difficulté est davantage complexifiée puisque les notions d'accord portant exclusivement sur la PESC au sein de l'article 218 TFUE sont susceptibles « *de revêtir des significations différentes* »¹¹¹³ selon qu'ils se situent dans la phase de négociation ou de conclusion. Selon la Cour, la phase de négociation prévue à l'article 218 §3 TFUE et la phase de conclusion concernant le rôle du Parlement, prévue à l'article 218 §6 TFUE « *se rapportent à des situations différentes* »¹¹¹⁴. Dans son premier arrêt relatif à l'accord de transfert des pirates conclu avec l'île Maurice dans le cadre de l'opération Atalanta, la Cour a retenu une conception large à la notion donnée aux accords « *portant exclusivement sur la PESC* » au sens de l'article 218 §6 TFUE. En rappelant que « *c'est la base juridique matérielle de la décision portant conclusion de cet accord qui détermine le type de procédure applicable* »¹¹¹⁵, la Cour affirme clairement qu'un accord porte exclusivement sur la PESC, « *lorsque la décision de conclusion de l'accord en question est valablement fondée exclusivement sur une base juridique matérielle relevant de la PESC* »¹¹¹⁶ et donc a pour seul fondement juridique matériel l'article 37 TUE. La Cour confirme son approche dans le second arrêt dès lors qu'elle reconnaît que l'accord relève de manière prépondérante de la PESC et doit par conséquent être fondé sur le seul article 37 TUE.

¹¹¹¹ Article 218 §3 TFUE.

¹¹¹² Article 218 §6 TFUE.

¹¹¹³ I. BOSSE-PLATIERE, « La spécificité de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dans ses rapports avec le reste de l'action extérieure de l'Union européenne ou l'unité du droit de l'action extérieure en question », *op. cit.*, spéc. p. 238.

¹¹¹⁴ CJUE, gr. Ch., 24 juin 2014, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, aff. C-658/11, préc., point 61.

¹¹¹⁵ *Ibid.*, point 58.

¹¹¹⁶ *Ibid.*, point 59. Voir I. BOSSE-PLATIERE, « Procédure de conclusion des accords internationaux dans le domaine de la PESC : quand la Cour se fait équilibriste... », *op. cit.*

Ce dernier devait donc être considéré comme un accord portant exclusivement sur la PESC et conclu selon la procédure fixée à l'article 218 §6 al. 1 TFUE, et donc sans l'approbation du Parlement¹¹¹⁷. Concernant la phase de négociation, il est plus difficile de saisir le sens que revêtent les accords portant exclusivement ou principalement sur la PESC dans la mesure où la règle selon laquelle c'est la base juridique matérielle d'un acte qui détermine les procédures à suivre peut difficilement s'appliquer au moment de la négociation de l'accord. La base juridique de l'accord n'est, au moment de la négociation, pas encore certaine¹¹¹⁸. Cette incertitude soulève dès la phase de négociation la question de la répartition des pouvoirs entre la Commission et le haut représentant.

En ce qui concerne la phase de négociation d'un tel accord, l'article 218 TFUE permet la désignation de la Commission comme négociateur des accords ne portant pas sur la PESC et du haut représentant lorsque l'accord envisagé porte « *exclusivement ou principalement* » sur la PESC¹¹¹⁹. Cette possibilité de négocier des accords portant principalement sur la PESC laisse présumer que certains accords peuvent avoir une dimension PESC, mais aussi une autre dimension pourrait être ELSJ. Dans ce cas, la négociation pourrait avoir lieu conjointement avec la Commission pour la composante ELSJ et avec le haut représentant, pour la composante PESC. Cette possibilité reste toutefois conditionnée au fait que l'accord poursuit une double composante PESC et ELSJ qui soit indissociable¹¹²⁰. Dans ces conditions, si l'accord porte exclusivement sur la PESC, ce qui exclurait la base juridique relative à l'ELSJ, l'accord sera négocié par le seul haut représentant et conclu par le Conseil statuant à l'unanimité, sans approbation du Parlement européen. Matériellement, l'accord devra dès lors avoir pour objectif d'assurer la sécurité de l'Union, sous toutes ses formes, intérieure et extérieure, et ne pas poursuivre exclusivement un objectif de sécurité internationale ou de sécurité intérieure de l'Union.

En ce qui concerne la phase de conclusion, l'hypothèse d'une double base juridique PESC/ELSJ semble, au regard de l'article 218 TFUE, davantage complexe. Il revient en effet au Conseil d'adopter la décision de conclusion, en statuant à l'unanimité lorsque l'accord porte

¹¹¹⁷ CJUE, gr. Ch., 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, précit, point 55.

¹¹¹⁸ I. BOSSE-PLATIERE, « La spécificité de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dans ses rapports avec le reste de l'action extérieure de l'Union européenne ou l'unité du droit de l'action extérieure en question », *op. cit.*, spéc. p. 238.

¹¹¹⁹ Article 218 §3 TFUE.

¹¹²⁰ CJCE, 20 mai 2008, *Commission c/ Conseil*, aff. C-91/05, préc.

exclusivement sur la PESC¹¹²¹ et à la majorité qualifiée lorsque l'accord porte sur l'ELSJ¹¹²², à l'exception des cas où le Conseil statue à l'unanimité dans le domaine de l'ELSJ¹¹²³. De plus, lorsque l'accord porte exclusivement sur la PESC, le Parlement européen n'intervient pas dans la procédure de conclusion, mais il est « *immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure* »¹¹²⁴, alors que pour un accord conclu dans le cadre de l'ELSJ dans les matières où s'applique la procédure législative ordinaire ou spéciale, il dispose en plus d'un pouvoir d'approbation¹¹²⁵. Cette différenciation de vote au sein du Conseil et des pouvoirs du Parlement semble empêcher toute compatibilité procédurale. Concernant, la différenciation des pouvoirs du Parlement, en raisonnant par analogie, la Cour de justice avait considéré, dans le cadre d'un contentieux de conflit de base juridique relatif à un règlement concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux, que ce dernier comportait des composantes commerciale et environnementale indissociables et nécessitait la mobilisation de deux bases juridiques, à savoir les ex-articles 133 TCE et 175 §1 TCE. Or, si le premier ne prévoyait pas formellement la participation du Parlement, le second en revanche prévoyait cette participation. La Cour avait dès lors tranché que ce cumul des bases juridiques n'entraînait aucune atteinte aux droits du Parlement puisque l'un des deux articles permettait à cette institution d'adopter l'acte selon la procédure de codécision¹¹²⁶. De la même manière, dans le cadre de l'action extérieure, la Cour a également tranché que la différenciation des pouvoirs du Parlement, notamment les différences entre les procédures dites de « codécision » et de « consultation », n'était pas de nature à rendre le double fondement incompatible¹¹²⁷. Enfin, la différenciation du vote au sein du Conseil n'entraîne pas en tant que telle une incompatibilité procédurale. Dans l'arrêt relatif au Fonds international pour l'Irlande, la Cour avait tranché en faveur d'un double fondement juridique¹¹²⁸, « *tout en respectant les procédures législatives y prévues, à savoir tant la procédure [...] dite de « codécision » que le vote à l'unanimité au sein du Conseil* »¹¹²⁹.

¹¹²¹ Article 218 §8 al. 2 TFUE.

¹¹²² Article 218 §8 al. 1 TFUE.

¹¹²³ Les traités prévoient des cas particuliers, notamment lorsqu'il s'agit d'établir des mesures portant sur la coopération opérationnelle en matière pénale, pour lesquels l'adoption de l'action se fait selon la procédure législative spéciale. Dans ces cas, le Conseil statue à l'unanimité après consultation du Parlement européen. Voir les Articles 77 §3 ; 81 §3 ; 86 §1 ; 87 §3 ; 89 TFUE.

¹¹²⁴ Article 218 §10 TFUE.

¹¹²⁵ Article 218 §6 a) v) TFUE.

¹¹²⁶ CJUE, 10 janvier 2006, *Commission c/ Parlement et Conseil*, aff. C-178/03, préc., points 57 à 59.

¹¹²⁷ CJCE, 6 novembre 2008, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-155/07, préc., points 79 à 84.

¹¹²⁸ Les ex-articles 159 al. 3 TCE et 308 TCE relevant respectivement de la politique communautaire de cohésion économique et sociale et du marché commun.

¹¹²⁹ CJUE, 3 septembre 2009, *Parlement c/ Conseil*, aff. C-166/07, *Rec. p. I-07135*, point 69.

Par analogie, il serait dès lors envisageable qu'un accord puisse être conclu sur un double fondement PESC et ELSJ dans la mesure où le vote à l'unanimité au sein du Conseil, conformément à l'article 37 TUE, en association ou non avec l'article 31 §1 TUE, et l'article 218 §8 al. 2 TFUE, serait respecté, et que la participation du Parlement, par son pouvoir d'approbation, conformément à l'article 218 §6 a) TFUE, le serait également. Cet éventuel accord pourrait dès lors être négocié et proposé conjointement par la Commission et le haut représentant, et conclu par le Conseil statuant à l'unanimité et après approbation par le Parlement européen. Cette solution a d'ailleurs été retenue concernant l'adhésion de l'Union au traité d'amitié et de coopération en Asie du Sud-Est¹¹³⁰. Dans ce cas précis, l'accord a été conclu sur le fondement de la PESC, de la coopération au développement et la coopération économique et financière et technique avec les pays tiers. Cependant, dès lors qu'il s'agit de cumuler des bases juridiques de la PESC et de l'ELSJ, il importe également de prendre en compte les spécificités inhérentes à ces deux domaines.

B. Les spécificités inhérentes à la PESC et à l'ELSJ

Si l'article 218 TFUE et le maintien des spécificités de la PESC en son sein ne semblent pas être de nature à empêcher un double fondement juridique pour les accords externes, les spécificités structurelles de l'ELSJ et de la PESC peuvent, elles, entraver une éventuelle compatibilité procédurale. Cette complexification découle principalement de l'impact de la différenciation sur la procédure de conclusion des accords externes.

L'approche retenue par la Cour n'a d'ailleurs pas toujours été constante en ce qui concerne l'impact de la différenciation. Dans un premier temps, la possibilité pour certains États de faire valoir leur *opt-out* pouvait être considérée comme un frein à une pluralité de base juridique incluant l'ELSJ. La Cour avait, en effet, considéré, concernant la décision du Conseil relative à la position à adopter par l'Union au sein du Comité mixte de l'Espace économique européen, qu'« *il ne saurait être exclu que le recours à l'article 79, paragraphe 2, TFUE, impliquant une option de non-participation par le Royaume-Uni et/ou par l'Irlande, [soit]*

¹¹³⁰ Décision 2012/308/PESC du Conseil du 26 avril 2012, relative à l'adhésion de l'Union au traité d'amitié et de coopération en Asie du Sud-Est, JOUE n° L 154 du 15 juin 2012, p. 1–10.

susceptible, [...], de mettre en péril la réalisation des buts dudit accord »¹¹³¹. Dans un second temps, la Cour a, à l'inverse, considéré que les *opt-out*, « ne sont pas de nature à avoir une incidence de quelque nature que ce soit sur la question de la base juridique appropriée pour l'adoption de la décision attaquée »¹¹³². Par la suite, la Cour confirma à plusieurs reprises que l'application ou non du protocole n° 21 et du protocole n° 22 sur la position du Danemark, annexé aux TUE et TFUE est « sans influence sur la légalité du choix de la base juridique d'un acte de l'Union »¹¹³³. En théorie, la différenciation ne constitue pas un élément de détermination de la base juridique appropriée.

Néanmoins, il est également reconnu par la Cour qu'une différenciation des règles de vote au sein du Conseil, en raison des *opt-out* est susceptible d'entraîner une incompatibilité des bases juridiques¹¹³⁴. Dans son avis 1/15, la Cour a notamment eu l'occasion pour la première fois de se prononcer sur l'articulation entre les dispositions de l'ELSJ et l'article 16 TFUE¹¹³⁵. Cette possible incompatibilité entre les procédures prévues, d'une part, par l'article 87 §2 a) TFUE et, d'autre part, l'article 16 TFUE, avait pu être évitée en raison du fait que l'Irlande et le Royaume-Uni avaient fait valoir leur *opt-in* et que l'*opt-out* du Danemark s'appliquait également à l'égard des règles fixées sur la base de l'article 16 TFUE¹¹³⁶. En ce qui concerne la PESC et l'ELSJ, les cas de différenciation du Danemark et de l'Irlande sont, en revanche, susceptibles d'entraîner une telle différenciation des règles de vote au sein du Conseil. Pour contourner cette difficulté, il conviendrait que l'Irlande fasse jouer son *opt-in*, dès lors que cet État participe à l'élaboration de la PESC, et qu'il dispose d'une faculté de participer « à la carte » à l'élaboration des actes dans le domaine de l'ELSJ¹¹³⁷. Concernant le Danemark, qui durant des années, « ne particip[ait] pas à l'élaboration et à la mise en œuvre

¹¹³¹ CJUE, 26 septembre 2013, *Royaume-Uni et Irlande du Nord c/ Conseil*, aff. C-431/11, ECLI:EU:C:2013:589, point 65.

¹¹³² CJUE, gr. Ch., 22 octobre 2013, *Commission c/ Conseil*, aff. C-137/12, ECLI:EU:C:2013:675, point 73.

¹¹³³ CJUE, 27 février 2014, *Royaume-Uni et d'Irlande du Nord c/ Conseil*, aff. C-656/11, ECLI:EU:C:2014:97, point 49 ; CJUE, gr. Ch., 18 décembre 2014, *Royaume-Uni et Irlande du Nord c/ Conseil*, aff. C-81/13, ECLI:EU:C:2014:2449, point 37 ; CJUE, gr. Ch., 26 juillet 2017, Avis 1/15 relatif à l'accord PNR UE/Canada, préc., point 108.

¹¹³⁴ CJUE, gr. Ch., 26 juillet 2017, Avis 1/15 relatif à l'accord PNR UE/Canada, préc., point 109.

¹¹³⁵ C. RAPOPORT, « La Cour de justice, acteur émergent des processus conventionnels de l'Union. Réflexions à partir de l'avis 1/15 relatif à l'accord PNR UE-Canada », *op. cit.*

¹¹³⁶ CJUE, gr. Ch., 26 juillet 2017, Avis 1/15 relatif à l'accord PNR UE/Canada, préc., points 110 à 113. L'article 2 bis du protocole 22 prévoit que l'*opt-out* du Danemark est également d'application pour les règles fixées sur la base de l'article 16 TFUE lorsqu'elles concernent la coopération judiciaire en matière pénale et la coopération policière.

¹¹³⁷ Articles 3 et 4 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

des décisions et actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense »¹¹³⁸, il participe désormais à la conclusion des accords conclus dans le cadre de la PESC sur le fondement de l'article 37 TUE. En revanche, bénéficiant d'un *opt-out* généralisé pour l'ensemble des instruments adoptés dans le cadre de l'ELSJ¹¹³⁹, il ne participe pas à l'élaboration des actes adoptés sur le fondement de l'ELSJ et ceux-ci ne sont pas applicables à son égard. Par conséquent, la conclusion d'un accord fondé sur une base juridique relative à la PESC et à l'ELSJ revêt une incompatibilité procédurale en raison d'une différenciation de vote au sein du Conseil causée par la participation différenciée du Danemark, qui prendrait part au vote dans la dimension PESC de l'accord, mais non sur la dimension ELSJ, et par la participation au choix de l'Irlande sur la dimension ELSJ.

Cette difficulté pourrait être contournée par l'adoption de deux décisions de conclusion distinctes, une sur le fondement de l'article 37 TUE et l'autre sur un fondement relevant de l'ELSJ, selon les modalités respectives de vote de chaque domaine. Toutefois, cette solution ne serait en réalité que partielle dans la mesure où il serait difficilement concevable que ces deux États soient liés par l'accord dans sa dimension PESC sans également être liés par sa dimension ELSJ. À cette difficulté, pourrait également s'ajouter la possibilité d'invoquer, pour les États membres, une abstention constructive. Dans le cas du Danemark et de l'Irlande, et plus particulièrement dans le cas où cet État ne fait pas jouer sa faculté d'*opt-in*, l'abstention constructive permettrait de rectifier cette difficulté. Paradoxalement, la solution serait que ces deux États, dans le cas où l'Irlande refuse d'utiliser son *opt-out*, aient recours à l'abstention constructive et dès lors, ne puissent être liés à l'intégralité des dispositions de l'accord.

Enfin, si juridiquement, les traités n'empêchent pas *a priori* la conclusion d'un accord fondé sur une double base juridique PESC et ELSJ, cette hypothèse semble en pratique peu probable. Premièrement, la Cour a rejeté cette possibilité dans les accords relatifs aux transferts de pirates, et ce, alors même qu'ils comprenaient une dimension ELSJ certaine, mais pas principale. La Cour a privilégié, dans les deux affaires qui lui ont été soumises, la mobilisation seule de l'article 37 TUE. De manière générale, la Cour est également peu encline à recourir à une double base juridique dès lors qu'il s'agit de la PESC ou de l'ELSJ. À l'exception des accords PNR où la Cour autorise la mobilisation des articles 16 et 87 §2 TFUE, elle a

¹¹³⁸ Article 5 du protocole n° 22 sur la position du Danemark. Depuis le référendum du 1^{er} juin 2022, le Danemark participe pleinement à la politique de défense de l'Union

¹¹³⁹ *Ibid.*, articles 1 et 2.

systématiquement rejeté les possibles pluralités de double fondement impliquant l'ELSJ¹¹⁴⁰. La Cour adopte également la même approche lorsqu'il s'agit d'une pluralité de fondements juridiques impliquant la PESCE¹¹⁴¹. Deuxièmement, la doctrine semble assez pessimiste quant à une telle hypothèse. Fabien LE BOT pose en effet le constat que, de manière générale, « *le recours à une double base juridique semble se raréfier* »¹¹⁴². Inge GOVAERE démontre également que si un domaine de compétence « *handicapé* », tel que la PESCE, peut difficilement se combiner avec une attribution « *complète* », il est peu probable que l'appréciation de la Cour soit différente face à des bases juridiques impliquant une compétence « *handicapée* », la PESCE, et une compétence « *scindée* », l'ELSJ¹¹⁴³. En effet, les problématiques combinées de la différenciation des pouvoirs du Parlement européen et des règles de vote au sein de Conseil, conditionnées aux différenciations de l'Irlande et du Danemark ne favorisent pas l'utilisation d'une double base juridique impliquant la PESCE et l'ELSJ. Elles justifient le choix des institutions à opérer une typologie rigide entre les accords conclus dans ces deux domaines. En revanche, ces difficultés pourraient être surmontées par le recours aux accords globaux. Toutefois, cette solution demeure imparfaite.

II. Le recours imparfait aux accords globaux

Afin de dépasser la typologie des accords conclus dans le domaine de la PESCE et de l'ELSJ et permettre la conclusion d'accords plus globaux en matière de sécurité, il peut être envisagé de recourir à d'autres domaines de compétence. L'Union conclut des accords dits « *globaux* »¹¹⁴⁴, que ce soient des accords d'association ou des accords de partenariats et de coopération ou des accords de partenariat stratégique¹¹⁴⁵, englobant des questions portant sur la PESCE et l'ELSJ. Il est en effet courant que l'Union insère dans les accords externes conclus

¹¹⁴⁰ Voir *supra*, la section 1 de l'introduction.

¹¹⁴¹ CJUE, gr. Ch., 4 septembre 2018, *Commission c/ Conseil*, aff. C-244/17, ECLI:EU:C:2018:662 ; CJUE, gr. Ch., 2 septembre 2021, *Commission c/ Conseil*, aff. C-180/20, ECLI:EU:C:2021:658.

¹¹⁴² F. LE BOT « Les évolutions du contentieux de la base juridique des actes » in *L'identité du droit de l'Union européenne*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 685.

¹¹⁴³ I. GOVAERE, « Compétence. Attribution des compétences post-Lisbonne : entre clarté et complexité », in I. BOSSE-PLATIERE, C. RAPOPORT (dir.), *Abécédaire de droit de l'Union européenne, En l'honneur de Catherine Flaesch-Mougin*, Presses universitaires de Rennes, coll. droits européens, 2017, pp. 121-133, spec. p. 133.

¹¹⁴⁴ C. RAPOPORT, « Typologie des accords externes de l'Union européenne », *Revue du droit public*, n°6, 2016, p. 1695.

¹¹⁴⁵ *Ibid.*

avec des pays ou des États tiers des clauses de coopération en matière de sécurité¹¹⁴⁶. L'insertion de ces clauses de sécurité n'est pas un phénomène nouveau. Cette pratique s'est même largement développée et diversifiée au fur et à mesure des relations conventionnelles de l'Union. Désormais, ces clauses peuvent porter sur bon nombre d'objectifs relevant de la PESC, avec notamment l'insertion systématique de clauses relatives à la lutte contre les armes de destruction massive, considérée comme un élément essentiel des accords externes¹¹⁴⁷, mais aussi sur la lutte contre les armes légères et de petit calibre¹¹⁴⁸, la lutte contre le terrorisme ou encore relatives à la Cour pénale internationale et à la participation d'opérations PSDC. Ces clauses peuvent également porter sur le domaine de l'ELSJ, avec notamment l'insertion de clauses relatives au blanchiment d'argent, à la lutte contre la drogue, à la criminalité, à la cybercriminalité ou encore à la lutte contre le terrorisme¹¹⁴⁹. L'insertion de clauses portant à la fois sur la PESC et sur l'ELSJ au sein d'un même instrument conventionnel offre une possibilité de décroisement entre ces deux domaines. Cependant, ce décroisement varie en fonction des accords globaux. Il convient de distinguer, d'une part, le recours aux accords de partenariats et de coopération ou des accords de partenariat stratégique, pour lesquels le décroisement s'avère conflictuel (A), de celui des accords d'association, pour lesquels le décroisement semble être plus prometteur (B).

A. Le recours conflictuel aux accords de partenariats et de coopération ou des accords de partenariat stratégique.

L'insertion de clauses sécuritaires touchant les domaines de la PESC et l'ELSJ ont depuis longtemps amené les institutions européennes, et plus particulièrement la Cour, à s'interroger sur l'insertion ou non des bases juridiques PESC et ELSJ dans ces accords externes. Juridiquement, les accords de partenariats et de coopération ou les accords de partenariat stratégique peuvent englober les objectifs de la PESC et de l'ELSJ. Fondés sur une pluralité et une combinaison de divers fondements juridiques, ces accords, dans leur contenu, comportent

¹¹⁴⁶ I. BOSSE-PLATIERE, « L'insertion des clauses de coopération en matière de sécurité dans les accords externes de l'Union européenne », in J. AUVRET-FINCK (dir.), *Vers une relance de la Politique de Sécurité et de Défense commune ?*, Bruxelles, Larcier 2014, pp. 315-336.

¹¹⁴⁷ Conclusions du Conseil relatives à la politique de l'Union concernant l'élément « non-prolifération » dans les relations de l'Union avec les pays tiers, doc. 14997/03, 19 novembre 2003.

¹¹⁴⁸ Conclusions du Conseil relatives à l'insertion d'un article concernant les armes légères et de petit calibre dans des accords entre l'UE et les pays tiers, doc. 17186/08, 17 décembre 2008.

¹¹⁴⁹ Voir E. LANNON, « La lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée dans le cadre des accords euro-méditerranéens d'association et des plans d'action de la politique européenne de voisinage », in M. DONY (dir.), *La dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un bilan à mi-parcours*, op. cit., pp. 51-89.

des dispositions relevant de la PESC et de l'ELSJ sans pour autant nécessiter l'insertion de leurs bases juridiques par d'autres domaines de compétence (1). En effet, ces accords peuvent être fondés sur des bases juridiques relatives à la politique commerciale commune¹¹⁵⁰, la politique de coopération au développement¹¹⁵¹, la coopération économique, financière et technique¹¹⁵², voire parfois au transport¹¹⁵³. Cependant, la pratique conventionnelle de l'Union a tendance, de manière courante, mais non constante, à combiner ces diverses bases juridiques des décisions de conclusion de ces accords avec l'insertion de l'article 37 TUE, voire de l'article 31 TUE §1 TUE. (2).

1. L'insertion constante de dispositions relevant de la PESC et de l'ELSJ dans les accords de partenariat et de coopération et dans les accords de partenariat stratégique

Il est courant, voire systématique, que des dispositions portant sur le domaine de l'ELSJ soient insérées dans les accords externes conclus dans le cadre d'autres politiques externes de l'Union, « *sans pour autant que la compétence de l'Union [dans le domaine de l'ELSJ] ne soit mobilisée* »¹¹⁵⁴. Dès 1996, la Cour de justice a considéré, pour la conclusion de l'accord de coopération entre la Communauté européenne et la République de l'Inde relatif au partenariat et au développement, que la lutte contre le trafic de drogue pouvait relever de la politique de coopération au développement « *dès lors que la production de stupéfiants, la consommation de la drogue et les activités connexes peuvent constituer de graves entraves au développement économique et social* »¹¹⁵⁵. Les questions relatives à la lutte contre des domaines de criminalités poursuivis dans le cadre de l'ELSJ peuvent également être rattachées à la politique de coopération au développement. La Cour de justice a en effet considéré que les objectifs liés à la lutte contre le terrorisme, la criminalité internationale, la sécurité des frontières et la sécurité intérieure pouvaient également relever de la politique de coopération au développement¹¹⁵⁶. Plus globalement, les objectifs liés à la lutte contre l'immigration irrégulière et la gestion de l'immigration régulière peuvent également relever des accords conclus dans ce domaine. Dès

¹¹⁵⁰ Article 207 TFUE.

¹¹⁵¹ Article 209 TFUE.

¹¹⁵² Article 212 TFUE

¹¹⁵³ Articles 91 et 100 TFUE

¹¹⁵⁴ P. KOUTRAKOS, « The External Dimension of the AFSJ and Other EU External Policies », in M. CREMONA, J. MONAR and S. POLI (dir.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, Éd. Peter Lang, 2011, pp. 139-162. ; E. NEFRAMI, « L'aspect externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice : quel respect des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne ? », *op. cit.*, p. 525.

¹¹⁵⁵ CJCE, 3 décembre 1996, *Portugal c/ Conseil*, aff. C-268/94, *Rec. p. I-6207*, point 69.

¹¹⁵⁶ CJCE, 23 octobre 2007, *Parlement c/ Commission*, C-403/05, EU:C:2007:624.

le Conseil européen de Séville de 2002, les dirigeants européens avaient demandé à ce qu'une clause « *sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale* » soit insérée « *dans tout futur accord de coopération, accord d'association ou accord équivalent* »¹¹⁵⁷. La Cour de justice confirma cet englobement en juin 2014 en considérant que la décision relative à la signature l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République des Philippines, qui bien que comportant des dispositions relatives à la réadmission des ressortissants des parties contractantes, ne nécessitait pas l'insertion d'une base juridique relevant de l'ELSJ¹¹⁵⁸. Cet englobement est conditionné au fait que ces dispositions « *ne comportent pas des obligations d'une telle portée* » qu'elles « *constituent en réalité des objectifs distincts de ceux de la coopération au développement* »¹¹⁵⁹. Désormais, il est constant que les questions migratoires constituent un volet à la fois des accords de coopération et des accords d'association conclus par l'Union et ses États membres¹¹⁶⁰.

Concernant la PESC, il est largement admis que « *la sécurité est la condition première du développement* »¹¹⁶¹ et que des objectifs relevant de la PESC puissent dès lors relever de la coopération au développement¹¹⁶². Les traités et la jurisprudence donnent à l'Union la compétence pour conclure avec les pays tiers et les organisations internationales « *tout accord utile* »¹¹⁶³ à la réalisation des objectifs visés à l'article 21 TUE et à l'article 208 TFUE. Pour autant, il n'est pas rare que l'article 37 TUE soit inséré comme base juridique de certains accords de partenariat et de coopération ou des accords de partenariat stratégique.

2. Le recours conflictuel de l'article 37 TUE comme fondement juridique des accords de partenariat et de coopération ou des accords de partenariat stratégique.

L'insertion de l'article 37 TUE comme base juridique des accords de partenariat et de coopération ou des accords de partenariat stratégique est désormais une pratique courante. Elle n'est en revanche pas constante et semble dépendre de la dimension PESC contenue dans

¹¹⁵⁷ Conclusion du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, Bull. UE, juin 2002, pp.8-18, point 33.

¹¹⁵⁸ CJUE, gr. Ch., 11 juin 2014, *Commission c/ Conseil*, aff. C-377/12, ECLI:EU:C:2014:1903.

¹¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 19.

¹¹⁶⁰ P. DE BRUYCKER and A. WEYEMBERGH, "The External Dimension of the European Area of Freedom, Security and Justice", in M. TELO, *The European Union and Global Governance*, Routledge, 2009, pp. 210-232.

¹¹⁶¹ Une Europe plus sûre dans un monde meilleur – stratégie européenne de sécurité, *op. cit.*

¹¹⁶² CJCE, 20 mai 2008, *Commission c/ Conseil*, aff. C-91/05, préc.

¹¹⁶³ Article 209 §2 TFUE. CJUE, gr. Ch., 11 juin 2014, *Commission c/ Conseil*, aff. C-377/12, préc., points 36 et 37.

l'accord. L'article 37 TUE fut notamment inséré parmi les fondements juridiques des décisions de signature ou de conclusion des accords avec le Kazakhstan¹¹⁶⁴, la Nouvelle-Zélande¹¹⁶⁵, le Canada¹¹⁶⁶, l'Australie¹¹⁶⁷, l'Arménie¹¹⁶⁸ et le Japon¹¹⁶⁹. L'insertion de cette base juridique entraîne, par conséquent, l'adoption de la décision de conclusion ou de signature par le Conseil statuant à l'unanimité. L'insertion de l'article 37 TUE est, dans certain cas, accompagné de l'article 31 §1 TUE prévoyant le recours à l'abstention constructive, mais de manière non systématique¹¹⁷⁰. Cette pratique n'est pas constante puisque, *a contrario*, l'article 37 TUE ne

¹¹⁶⁴ Décision (UE) 2016/123 du Conseil du 26 octobre 2015 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, JOUE n° L 29 du 4 février 2016, p. 1–2 ; Décision (UE) 2020/244 du Conseil du 20 janvier 2020 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, JOUE n° L 52 du 25 février 2020, p. 1–2. Accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, JOUE n° L 29 du 4 février 2016, p. 3–150.

¹¹⁶⁵ Décision (UE) 2016/2079 du Conseil du 29 septembre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, JOUE n° L 321 du 29 novembre 2016, p. 1–2 ; Décision (UE) 2022/1007 du Conseil du 20 juin 2022 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, JOUE n° L 171 du 28 juin 2022, p. 1–2. Accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États Membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, JOUE n° L 321 du 29 novembre 2016, p. 3–30.

¹¹⁶⁶ Décision (UE) 2016/2118 du Conseil du 28 octobre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, JOUE n° L 329 du 3 décembre 2016, p. 43–44. Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, JOUE n° L 329 du 3 décembre 2016, p. 45–65.

¹¹⁶⁷ Décision (UE) 2017/1546 du Conseil du 29 septembre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, JOUE n° L 237 du 15 septembre 2017, p. 5–6. Accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, JOUE n° L 237 du 15 septembre 2017, p. 7–35. Décision (UE) 2022/1664 du Conseil du 20 septembre 2022 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, JOUE n° L 255 du 3 octobre 2022, p. 1–2.

¹¹⁶⁸ Décision (UE) 2018/104 du Conseil du 20 novembre 2017 relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, JOUE L 23 du 26 janvier 2018, p. 1–3. Accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, JOUE n° L 23 du 26 janvier 2018, p. 4–466. Décision (UE) 2021/270 du Conseil du 25 janvier 2021 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, JOUE n° L 61 du 22 février 2021, p. 1–2.

¹¹⁶⁹ Décision (UE) 2018/1197 du Conseil du 26 juin 2018 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, JOUE n° L 216 du 24 août 2018, p. 1–3. Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, JOUE n° L 216 du 24 août 2018, p. 4–22. Voir C. FLAESCH-MOUGIN, « Signature d'un accord de partenariat stratégique avec le Japon : l'Union en recul sur ses principes », Chronique Action extérieure de l'Union européenne, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 138. Décision (UE) 2024/1394 du Conseil du 22 avril 2024 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, JOUE n° L, 2024/1394, 21 mai 2024.

¹¹⁷⁰ Il est inséré seulement dans les décisions de signature des accords signées avec le Kazakhstan et le Canada.

figure pas parmi les fondements juridiques matériels des décisions de conclusion des accords conclus notamment avec la Corée¹¹⁷¹, le Viêt Nam¹¹⁷², les Philippines¹¹⁷³ et la Mongolie¹¹⁷⁴.

Cette pratique a été contestée à deux reprises par la Commission européenne devant la Cour de justice. La première affaire portée devant la Cour de justice concernait la décision adoptée par le Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil de coopération institué par l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, concernant les modalités de travail du conseil de coopération, du comité de coopération et des sous-comités ou tout autre organe spécialisé¹¹⁷⁵. Cet accord de partenariat et de coopération renforcée signé avec le Kazakhstan, le 21 décembre 2015¹¹⁷⁶, inclut incontestablement des dispositions relevant de la PESC, relative notamment au dialogue politique ou encore à la coopération sur les questions de prévention des conflits et de gestion des crises, de stabilité régionale, de non-prolifération, de désarmement et de limitation des armements, de sécurité

¹¹⁷¹ Accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, JOUE n° L 20 du 23 janvier 2013, p. 2–24. Décision 2014/278/UE du Conseil du 12 mai 2014 relative à la conclusion de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, à l'exception des questions relatives à la réadmission, JOUE n° L 145 du 16 mai 2014, p. 1–2 ; Décision 2014/279/UE du Conseil du 12 mai 2014 relative à la conclusion de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, en ce qui concerne les questions relatives à la réadmission, JOUE n° L 145 du 16 mai 2014, p. 3–4.

¹¹⁷² Décision (UE) 2016/2117 du Conseil du 29 septembre 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord-cadre global de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part, JOUE n° L 329 du 3 décembre 2016, p. 6–7. Accord-cadre global de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part, JOUE n° L 329 du 3 décembre 2016, p. 8–42.

¹¹⁷³ Décision (UE) 2017/2414 du Conseil du 25 septembre 2017 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République des Philippines, d'autre part ; JOUE n° L 343 du 22 décembre 2017, p. 1–2. Accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République des Philippines, d'autre part, JOUE n° L 343 du 22 décembre 2017, p. 3–32.

¹¹⁷⁴ Décision (UE) 2017/2270 du Conseil du 9 octobre 2017 relative à la conclusion de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part, JOUE n° L 326 du 9 décembre 2017, p. 5–6. Accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part, JOUE n° L 326 du 9 décembre 2017, p. 7–35.

¹¹⁷⁵ Décision (UE) 2017/477 du Conseil du 3 mars 2017 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil de coopération institué par l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, concernant les modalités de travail du conseil de coopération, du comité de coopération et des sous-comités ou tout autre organe spécialisé, JOUE n° L 73 du 18 mars 2017, p. 15–28.

¹¹⁷⁶ Décision (UE) 2016/123, préc. Accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, préc. Voir C. FLAESCH-MOUGIN, « L'accord de partenariat et de coopération renforcé avec le Kazakhstan, inauguration d'un APC modernisé en Asie centrale et confirmation d'une dérive intergouvernementale de l'action extérieure de l'Union européenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2016, p. 627.

nucléaire et de contrôle des exportations d'armes et de biens à double usage¹¹⁷⁷. Des dispositions relatives à l'ELSJ et plus particulièrement, la coopération en matière de lutte contre le terrorisme, la migration, la lutte contre les drogues, le blanchiment d'argent, la criminalité organisée et la cybercriminalité figurent également dans l'accord¹¹⁷⁸. Matériellement, cet accord fut signé sur le fondement des articles 207 et 209 TFUE, des articles 91 §1 et 100 TFUE, ainsi que sur l'article 37 TUE, ce qui est une première pour ce type d'accord. Saisie par la Commission européenne d'un recours en annulation à l'encontre de la décision relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil de coopération institué par l'accord de partenariat et de coopération renforcé, la Cour s'est trouvée confrontée à la question de l'interprétation de l'article 218 TFUE et plus particulièrement son paragraphe 9, portant sur les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord et plus particulièrement sur les modalités de vote pour l'adoption de telle décision. Les règles de vote n'étant pas fixées au paragraphe 9 pour les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, la Cour considère que leur détermination doit se faire au regard des modalités de vote fixées au paragraphe 8 de l'article 218 TFUE portant sur la conclusion des accords¹¹⁷⁹. Il s'agissait dès lors pour la Cour de déterminer la base juridique matérielle de la décision au regard de l'accord de partenariat « *dans son ensemble* »¹¹⁸⁰ et aux bases juridiques de l'accord lui-même. Sur ce point, en ayant recours aux critères de détermination classique de la base juridique d'un acte de l'Union¹¹⁸¹, et bien que des dispositions de l'accord aient des liens avec la PESC, la Cour considère que ces « *liens entre l'accord de partenariat et la PESC ne sont pas suffisants pour qu'il soit considéré que la base juridique de la décision relative à sa signature, au nom de l'Union européenne, et à son application provisoire, devait inclure l'article 37 TUE* »¹¹⁸², les dispositions de l'accord relevant « *tantôt de la politique commerciale commune de l'Union, tantôt de la politique de coopération au développement* »¹¹⁸³.

¹¹⁷⁷ Accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, préc., Titre II.

¹¹⁷⁸ *Ibid.*, Titre V.

¹¹⁷⁹ CJUE, gr. Ch., 4 septembre 2018, *Commission européenne contre Conseil de l'Union européenne*, aff. C-244/17, préc., point 27.

¹¹⁸⁰ *Ibid.*, point 40.

¹¹⁸¹ I. BOSSE-PLATIERE, « À propos de la mise en œuvre de l'Accord de partenariat et de coopération avec le Kazakhstan, la Cour confirme la banalisation du contentieux de la base juridique », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 119.

¹¹⁸² CJUE, gr. Ch., 4 septembre 2018, *Commission européenne contre Conseil de l'Union européenne*, aff. C-244/17, préc., point 43.

¹¹⁸³ *Ibid.*, point 44.

Toutefois, force est de constater que cet arrêt a eu peu d'impact sur la pratique du Conseil. Les arrêts ne portant que sur la décision de signature de cet accord de partenariat, le Conseil n'a pas hésité à adopter, en janvier 2020, la décision de conclusion de cet accord sur les mêmes fondements juridiques qu'il avait antérieurement estimé appropriés avant l'arrêt de la Cour. Cette décision de conclusion est fondée sur les mêmes bases juridiques que la décision de signature incluant l'article 37 TUE¹¹⁸⁴. Cette pratique fut même adaptée par le Conseil en février 2020, qui, dans le cadre de l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, opta, contrairement à la proposition de la Commission¹¹⁸⁵, pour l'adoption d'une double décision portant sur la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du conseil de partenariat institué par l'accord. La première décision fut fondée matériellement sur les articles 91, 100 §2 TFUE et les articles 207 et 209 TFUE¹¹⁸⁶, et la seconde sur l'article 37 TUE¹¹⁸⁷. La Commission demanda par conséquent à la Cour de justice l'annulation de cette seconde décision. Dans cette seconde affaire, relativement similaire à la précédente, la Cour confirma son approche et rejeta l'insertion de l'article 37 TUE comme base juridique matérielle de l'accord¹¹⁸⁸. De manière assez symétrique à l'arrêt *Kazakhstan*, la Cour constata que les dispositions susceptibles de relever de la PESC sont « *peu nombreuses* »¹¹⁸⁹ comparées aux dispositions portant sur les domaines du commerce et de la coopération au développement.

¹¹⁸⁴ Décision (UE) 2020/244, préc. Voir C. FLAESCH-MOUGIN, « Suite à certains arrêts de la Cour, le Conseil fait de la résistance », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 682.

¹¹⁸⁵ Proposition modifiée de décision du Conseil sur la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, concernant l'adoption de décisions relatives aux règlements intérieurs du conseil de partenariat, du comité de partenariat, des sous-comités ou de tout autre organe spécialisé, 19 juillet 2019, COM (2019) 345 final.

¹¹⁸⁶ Décision (UE) 2020/245 du Conseil du 17 février 2020 sur la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, concernant l'adoption des règlements intérieurs du conseil de partenariat, du comité de partenariat, des sous-comités et d'autres organes institués par le conseil de partenariat, et l'établissement de la liste des sous-comités, pour l'application dudit accord à l'exception de son titre II, JOUE n° L 52 du 25 février 2020, p. 3–4.

¹¹⁸⁷ Décision (UE) 2020/246 du Conseil du 17 février 2020 sur la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, concernant l'adoption des règlements intérieurs du conseil de partenariat, du comité de partenariat, des sous-comités et d'autres organes institués par le conseil de partenariat, et l'établissement de la liste des sous-comités, pour l'application du titre II dudit accord, JOUE n° L 52 du 25 février 2020, p. 5–6.

¹¹⁸⁸ CJUE, gr. Ch., 2 septembre 2021, *Commission européenne contre Conseil de l'Union européenne*, aff. C-180/20, préc.

¹¹⁸⁹ *Ibid.*, point 46.

Ainsi, l'insertion de dispositions relevant de la PESC et de l'ELSJ dans des accords de partenariat et de coopération favorise le décloisonnement entre la PESC et l'ELSJ. Toutefois, celui-ci ne peut être que partiel. En effet, les dispositions portant sur la PESC et sur l'ELSJ ne constituent en elles-mêmes que de simples déclarations sur les buts que doivent poursuivre la coopération entre l'Union et l'État tiers, sans pour autant établir des « *modalités concrètes* »¹¹⁹⁰ de coopération avec les États tiers. L'insertion de ces bases juridiques de la PESC et de l'ELSJ ne pourra se justifier que si ces clauses comportaient des obligations d'une portée telle qu'elles constitueraient un objectif distinct¹¹⁹¹. Dans le cas des accords de coopération et partenariat, les dispositions relevant de la PESC et de l'ELSJ ne peuvent être considérées que comme accessoires et donc rattachables notamment aux objectifs de la coopération au développement. En revanche, il se saurait être nié que ces accords englobant la PESC et l'ELSJ puissent fournir un cadre général des relations entre l'Union et des États tiers dans ces deux domaines, appelant, par la suite à la conclusion sur le fondement de la PESC et de l'ELSJ d'accords organisant des modalités concrètes de coopération, telle que la participation à des opérations de gestion de crise ou encore des échanges de données à caractère personnel. À titre d'exemple, l'accord de partenariat stratégique signé avec le Japon prévoit des dispositions relatives à la coopération en matière de crime organisé transnational, notamment « *en favorisant les accords internationaux pertinents* »¹¹⁹² ainsi qu'une disposition spécifique aux données PNR¹¹⁹³. Un accord sur les échanges de données PNR est en cours de négociation¹¹⁹⁴. Inversement, ces accords peuvent inclure des références aux instruments conventionnels déjà conclus avec un État tiers, comme en matière de participation aux opérations de gestion de crise¹¹⁹⁵. Ce décloisonnement même partiel entre la PESC et l'ELSJ peut également être dépassé dans le cadre des accords d'association.

¹¹⁹⁰ CJUE, gr. Ch., 4 septembre 2018, *Commission européenne contre Conseil de l'Union européenne*, aff. C-244/17, préc., point 45 ; CJUE, gr. Ch., 2 septembre 2021, *Commission européenne contre Conseil de l'Union européenne*, aff. C-180/20, préc., points 46, 52 et 54.

¹¹⁹¹ CJUE, gr. Ch., 11 juin 2014, *Commission c/ Conseil*, aff. C-377/12, préc., point 39 ; CJUE, gr. Ch., 2 septembre 2021, *Commission européenne contre Conseil de l'Union européenne*, aff. C-180/20, préc., point 45.

¹¹⁹² Article 33 de l'accord.

¹¹⁹³ Article 37 de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, JOUE n° L 216 du 24 août 2018, p. 4–22.

¹¹⁹⁴ Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations avec le Japon en vue d'un accord entre l'Union européenne et le Japon sur le transfert et l'utilisation de données des dossiers passagers (PNR) afin de prévenir et de combattre le terrorisme et les formes graves de criminalité transnationale, 4 février 2020, doc. 5378/20.

¹¹⁹⁵ Voir par exemple, l'article 7 de l'accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États Membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, JOUE n° L 321 du 29 novembre 2016, p. 3–30.

B. Le recours prometteur aux accords d'association

Les accords d'association constituent « *des instrument(s) privilégié(s) pour la réalisation des objectifs de l'article 21 TUE et de l'affirmation de l'Union sur la scène internationale* »¹¹⁹⁶. En effet, matériellement, l'article 217 TFUE permet à l'Union de conclure « *avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières* »¹¹⁹⁷. Au regard du caractère général de cette disposition et de l'interprétation qu'en fait la jurisprudence¹¹⁹⁸, il est permis de penser que la base juridique de l'association englobe toutes les questions relatives à la PESC et à l'ELSJ. En pratique, cet englobement est plutôt ambivalent (1). Les accords d'association offrent en théorie un cadre idéal au décloisonnement conventionnel de la PESC et de l'ELSJ. Cependant, en pratique, ce décloisonnement demeure encore largement exceptionnel (2).

1. L'englobement ambivalent des objectifs de la PESC et de l'ELSJ dans les accords d'association

Il est clairement établi que les accords d'association englobent les objectifs relevant de l'ELSJ. Selon la jurisprudence *Demirel*¹¹⁹⁹ et son actualisation post-Lisbonne¹²⁰⁰, la base juridique relative à l'association « *doit nécessairement conférer à l'Union une compétence pour assurer des engagements vis-à-vis d'États tiers dans tous les domaines couverts par le traité FUE* »¹²⁰¹, incluant par conséquent les dispositions relatives à l'ELSJ. La pratique a toutefois démontré quelques exceptions. En effet, l'accord d'association conclu entre l'Union européenne, et ses États membres, et l'Ukraine en 2014 se distingue des autres accords d'association, en ce qu'il a, premièrement, fait l'objet de trois décisions de signature distinctes,

¹¹⁹⁶ I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif d'affirmation de l'Union sur la scène internationale », in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, 1^{er} édition, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 283.

¹¹⁹⁷ Article 217 TFUE.

¹¹⁹⁸ CJCE, 30 septembre 1987, *Demirel c/ Ville de Schwäbisch Gmündaff*, aff. C-12/86, *Rec.* p. 3719.

¹¹⁹⁹ *Ibid.*, point 9 : « l'article 238 doit nécessairement conférer à la Communauté compétence pour assurer des engagements vis-à-vis d'États tiers dans tous les domaines couverts par le traité ».

¹²⁰⁰ CJUE, gr. Ch, 18 décembre 2014, *Royaume-Uni c/ Conseil*, aff. C-81/13, *préc.*

¹²⁰¹ *Ibid.*, point 61.

la première fondée sur les articles 31 §1 et 37 TUE¹²⁰², la deuxième sur l'article 217 TFUE¹²⁰³ et la troisième sur l'article 79 §2 b) TFUE¹²⁰⁴. Deuxièmement, conclu dans un contexte marqué par le résultat négatif du référendum néerlandais empêchant l'entrée en vigueur de l'accord¹²⁰⁵ et en raison de la présence d'un article posant le principe de non-discrimination en fonction de la nationalité en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération ou de licenciement¹²⁰⁶, l'accord fut conclu par une double décision de conclusion¹²⁰⁷, l'une sur le fondement de l'article 217 TFUE¹²⁰⁸, et l'autre, sur le fondement de l'article 79 § 2 b) TFUE, en ce qui concerne les dispositions relatives au traitement des ressortissants de pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie¹²⁰⁹. Ces deux bases juridiques ne pouvaient être réunies au sein d'une même décision en raison des incompatibilités procédurales. En effet, l'article 217 TFUE nécessite le recours à l'unanimité au sein du Conseil alors que le recours à l'article 79 § 2 b) TFUE, nécessite le recours à la majorité qualifiée cumulé à la question de la différenciation. Contestable juridiquement, cette pratique consistant en l'adoption d'une double décision de conclusion se justifie eu égard de la volonté de « *tenir*

¹²⁰² Décision 2014/295/UE du Conseil du 17 mars 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son préambule, son article 1 et ses titres I, II et VII, JOUE n° L 161 du 29 mai 2014, p. 1–2.

¹²⁰³ Décision 2014/668/UE du Conseil du 23 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son titre III (à l'exclusion des dispositions relatives au traitement des ressortissants des pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie) et ses titres IV, V, VI et VII, ainsi que les annexes et protocoles correspondants, JOUE n° L 278 du 20 septembre 2014, p. 1–3.

¹²⁰⁴ Décision 2014/669/UE du Conseil du 23 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne les dispositions relatives au traitement des ressortissants de pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie, JOUE n° L 278 du 20 septembre 2014, p. 6–7.

¹²⁰⁵ A. HERVE, « Les résistances des États membres au développement des relations conventionnelles de l'Union européenne : quels enseignements tirer de la conclusion de l'accord de libre-échange UE/Canada et de l'accord d'association UE/Ukraine ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017, p. 119.

¹²⁰⁶ Article 17 de l'accord d'association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, JOUE n° L 161 du 29 mai 2014, p. 3–2137.

¹²⁰⁷ M.-C. CADILHAC, C. RAPOPORT, « Conclusion de l'accord d'association UE-Ukraine : le Conseil voit double ! », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, p. 213.

¹²⁰⁸ Décision (UE) 2017/1247 du Conseil du 11 juillet 2017 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, à l'exclusion des dispositions relatives au traitement des ressortissants de pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie, JOUE n° L 181 du 12 juillet 2017, p. 1–3.

¹²⁰⁹ Décision (UE) 2017/1248 du Conseil du 11 juillet 2017 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne les dispositions relatives au traitement des ressortissants de pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie, JOUE n° L 181 du 12 juillet 2017, p. 4–5.

compte de la non-participation du Royaume-Uni et de l'Irlande ainsi que du Danemark »¹²¹⁰ aux dispositions de l'accord relatives au traitement des ressortissants de l'État tiers partenaire. Cette pratique reste toutefois exceptionnelle. Les accords d'association conclus avec la Géorgie et la Moldavie ne firent pas l'objet d'une double décision¹²¹¹.

La question de savoir si les accords d'association englobent la PESC est juridiquement moins évidente. L'article 217 TFUE, qui s'intercale avec les articles 216 et 218 TFUE dont les dispositions visent « *les traités* », laisse penser que l'association peut englober tous les domaines couverts par le TFUE, mais aussi le TUE au sein duquel figure la PESC. *A contrario*, la non-mention express « *des traités* » au sein de l'article 217 TUE peut démontrer une certaine volonté pour les rédacteurs des Traités de ne pas inclure les domaines du TUE et de maintenir le domaine de la PESC en dehors du champ des accords d'association. La Cour de justice a dans un premier temps maintenu une certaine ambiguïté. Dans son actualisation de la jurisprudence *Demirel* en 2014, la Cour laisse planer un certain doute. Dans cet arrêt de 2014, la Cour établit, premièrement, que la compétence de l'Union pour adopter des accords d'association peut « *atteindre les objectifs que ces traités établissent* »¹²¹² et pose, deuxièmement, que « *l'article 217 TFUE doit nécessairement conférer à l'Union compétence pour assurer des engagements vis-à-vis d'États tiers dans tous les domaines couverts par le traité FUE* »¹²¹³. La pratique est elle-même ambivalente. Les décisions de signature des accords d'association avec l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie incluent des aménagements pour la PESC. Le premier, comme vu précédemment, fit l'objet d'une décision de signature distincte pour la PESC, tandis que les deux autres furent signés sur le fondement combiné des articles

¹²¹⁰ M.-C. CADILHAC, C. RAPOPORT, « Conclusion de l'accord d'association UE-Ukraine : le Conseil voit double ! », *op. cit.*

¹²¹¹ Décision (UE) 2016/838 du Conseil du 23 mai 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, JOUE n° L 141 du 28 mai 2016, p. 26–27 ; Décision (UE) 2016/839 du Conseil du 23 mai 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, JOUE n° L 141 du 28 mai 2016, p. 28–29.

¹²¹² CJUE, gr. Ch, 18 décembre 2014, *Royaume-Uni c/ Conseil*, C-81/13, préc., point 61. Souligné par nos soins.

¹²¹³ *Ibid.* Souligné par nos soins.

31 §1 et 37 TUE ainsi que sur l'article 217 TFUE¹²¹⁴. Cependant, ces différents accords furent finalement conclus sans l'insertion de l'article 37 TUE parmi les fondements juridiques¹²¹⁵.

Bien que la question de l'insertion des objectifs de la PESC et de l'ELSJ dans les accords d'association ne semble pas entièrement résolue, la pratique récente des accords conclus entre l'Union et certains partenaires laisse entrevoir un certain décloisonnement conventionnel entre la PESC et l'ELSJ. Ce dernier est cependant exceptionnel.

2. Un décloisonnement conventionnel exceptionnel en pratique

Tout d'abord, l'accord de commerce et de coopération conclu entre l'Union européenne et le Royaume-Uni comprend des dispositions importantes en matière d'ELSJ ainsi qu'un accord complémentaire sur la sécurité des informations, qui prit isolément fait partie des accords portant exclusivement sur la PESC. Cependant, bien que comprenant des dispositions importantes sur la PESC et à l'ELSJ, ce décloisonnement semble tout aussi singulier que l'accord lui-même (a). Ensuite, l'accord avec les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ci-après « accord de Samoa ») signé par l'Union et ses États membres en juillet 2023¹²¹⁶, offre un décloisonnement formel (b) en réunissant pour la première fois au sein d'un même titre les dispositions relatives à la PESC et à l'ELSJ.

a. Le décloisonnement singulier de la PESC et de l'ELSJ dans l'accord de commerce et de coopération conclu entre l'Union et le Royaume-Uni

L'accord de commerce et de coopération conclu avec le Royaume-Uni sur le fondement du seul article 217 TFUE semble opérer une première illustration du décloisonnement entre la PESC et l'ELSJ. D'une part, contrairement aux accords d'association conclus par l'Union

¹²¹⁴ Décision 2014/494/UE du Conseil du 16 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, JOUE n° L 261 du 30 août 2014, p. 1–3 ; Décision 2014/492/UE du Conseil du 16 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, JOUE n° L 260 du 30 août 2014, p. 1–3.

¹²¹⁵ Décision (UE) 2016/838, préc. ; Décision (UE) 2016/839, préc.

¹²¹⁶ Décision (UE) 2023/2861 du Conseil du 20 juillet 2023 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'autre part, JOUE n° L 2023/2861, 28 décembre 2023.

précédemment, l'accord de commerce et de coopération ne comporte aucune disposition relative à la PESC. Cependant, la décision de conclusion couvre deux accords : l'accord de commerce et de coopération et l'accord sur la sécurité des informations¹²¹⁷, qui constitue en pratique une des catégories d'accords portant exclusivement sur la PESC¹²¹⁸. Pour autant, la présence de cet accord n'a pas entraîné la mobilisation de l'article 37 TUE pour la conclusion de cet accord d'association, ni même la présence d'une seconde décision de conclusion portant spécifiquement sur l'accord. Sur ce point, la décision du Conseil peut sembler étrange eu égard à la pratique antérieure qui consiste parfois à adopter deux décisions de conclusion distinctes pour la conclusion de certains accords de coopération ou d'association¹²¹⁹. De la même manière, il n'est pas rare que l'Union conclût avec un État tiers, dans un premier temps, un accord de sécurité fondé sur l'article 37 TUE puis, dans un second temps, un accord d'association fondé sur l'article 217 TFUE. Ce fut le cas notamment de la Géorgie et de la Moldavie avec lesquels l'Union conclut deux accords simultanés à deux mois d'intervalle¹²²⁰. Dans le cas du Royaume-Uni, le Conseil justifie le rattachement de cet accord sur la sécurité des informations à l'accord de commerce et de coopération en ce qu'il constitue un accord « *complémentaire à l'accord de commerce et de coopération, intrinsèquement lié à ce dernier notamment en ce qui concerne les dates d'entrée en application et de résiliation* »¹²²¹. Plus surprenant, le Conseil précise surtout que « *la décision relative à la signature de l'accord de commerce et de coopération et de l'accord sur la sécurité des informations (ci-après dénommés "accords") [est] fondée sur la base juridique prévoyant la création d'une association permettant à l'Union de prendre des engagements dans tous les domaines couverts par les traités* »¹²²². Contrairement à sa pratique antérieure, le Conseil semble donc s'aligner sur la jurisprudence antérieure de la Cour¹²²³ et considère que la base juridique de l'association englobe les dispositions relevant de la PESC. Par ailleurs, l'insertion de cet accord complémentaire portant exclusivement sur la PESC, étonne, en ce que les futurs accords complémentaires qui pourront être conclus ne seront pas obligatoirement fondés sur la base juridique relative à l'association¹²²⁴. Rien n'empêchait le

¹²¹⁷ Décision (UE) 2021/689, préc.

¹²¹⁸ Voir *supra*.

¹²¹⁹ Voir *supra*.

¹²²⁰ Décision (UE) 2016/1946, préc. ; Décision (PESC) 2017/718, préc. ; Décision (UE) 2016/838 préc. ; Décision (UE) 2016/839, préc.

¹²²¹ Considérant 2 du préambule de la décision (UE) 2021/689, préc.

¹²²² *Ibid.* Souligné par nos soins.

¹²²³ CJUE, gr. Ch, 18 décembre 2014, *Royaume-Uni c/ Conseil*, C-81/13, préc., point 61.

¹²²⁴ Article 10 de la décision (UE) 2021/689, préc. : « *L'exercice de la compétence de l'Union dans le cadre de l'accord de commerce et de coopération est sans préjudice des compétences respectives de l'Union et des États membres en ce qui concerne toute négociation, signature ou conclusion en cours ou à venir d'accords*

Conseil de conclure postérieurement à la conclusion de l'accord de commerce et de coopération un tel accord de sécurité sur le fondement de l'article 37 TUE, comme il est fait en pratique depuis le Traité de Lisbonne¹²²⁵. Le rattachement de cet accord portant exclusivement sur la PESC peut également s'expliquer par le contexte particulier et caractère inédit de l'accord¹²²⁶ ainsi que par la volonté du Royaume-Uni de ne pas insérer de dispositions en matière de PESC au sein de l'accord¹²²⁷.

D'autre part, l'accord comporte des dispositions en matière de coopération entre les services répressifs et judiciaires en matière pénale particulièrement approfondies et étoffées¹²²⁸. Le contenu de ces dispositions démontre en effet « *le souhait commun* »¹²²⁹ des deux parties de poursuivre leur coopération entre leurs services répressifs et judiciaires en matière pénale. En cela, ces dispositions, qui visent à établir « *une coopération des services répressifs et judiciaires entre les États membres et les institutions, organes et organismes de l'Union, d'une part, et le Royaume-Uni, d'autre part, en ce qui concerne la prévention et la détection des infractions pénales, les enquêtes et les poursuites en la matière, ainsi que la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et la lutte contre ces phénomènes* »¹²³⁰, démontrent « *un degré important et inédit de coopération* »¹²³¹ entre l'Union et un État tiers. Contrairement aux dispositions inscrites dans d'autres accords d'association qui ne se limitent qu'à des considérations générales¹²³², ces dispositions, particulièrement denses et détaillées, portent aussi bien sur des échanges de données et d'informations¹²³³ que sur la coopération

internationaux avec tout autre pays tiers, ou en ce qui concerne toute négociation, signature ou conclusion à venir de tout accord complémentaire visé à l'article 2 de l'accord de commerce et de coopération ».

¹²²⁵ Voir *infra*.

¹²²⁶ I. BOSSE-PLATIERE, C. FLAESCH-MOUGIN, P. CATHELAIN, L.-M. CHAUVEL, C. DELCOURT, A. HAMONIC, A. HERVE, C. RAPOPORT, K. TEFFAHI et A. THILLIER, « L'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni : les singularités d'un accord externe inédit », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2021, p. 809.

¹²²⁷ The Future Relationship with the EU The UK's Approach to Negotiations, Presented to Parliament by the Prime Minister February 2020, CP211, disponible sur: <https://www.gov.uk/government/publications/our-approach-to-the-future-relationship-with-the-eu> (consulté en octobre 2024).

¹²²⁸ Troisième partie de l'accord intitulée « Coopération des services répressifs et judiciaires en matière pénale », structurée en treize titres.

¹²²⁹ C. RAPOPORT et K. TEFFAHI, « L'accord de commerce et de coopération UE-Royaume-Uni : une association innommée pour un partenariat de nécessité », in C. BLUMANN, F. PICOD (dir.), *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2021, pp. 551-580.

¹²³⁰ Article 522 de la troisième partie, titre I.

¹²³¹ C. RAPOPORT et K. TEFFAHI, « L'accord de commerce et de coopération UE-Royaume-Uni : une association innommée pour un partenariat de nécessité », *op. cit.*

¹²³² Voir notamment l'accord d'association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, préc.

¹²³³ Transfert de données ADN, dactyloscopiques et d'immatriculation de véhicule (Titre II), le Transfert et traitement de données des dossiers passagers (Titre III), Coopération en ce qui concerne les informations opérationnelles (Titre IV), Échange d'informations extraites du casier judiciaire (Titre IX). A contrario, le

opérationnelle avec Europol et Eurojust¹²³⁴. L'arrangement administratif et de travail conclu entre Europol et le Royaume-Uni¹²³⁵ trouve d'ailleurs son fondement au sein de ces dispositions et régit les échanges de données à caractère personnel avec l'agence¹²³⁶. Enfin, de manière inédite, l'accord crée « *une nouvelle forme de conditionnalité spécifique à la coopération des services répressifs et judiciaires en matière pénale* »¹²³⁷. En cas de dénonciation ou de suspension de l'accord, « *les Parties veillent à ce que le niveau de protection qui a été appliqué lors du transfert des données à caractère personnel soit maintenu après la prise d'effet* »¹²³⁸ de la suspension ou de la dénonciation. La coopération instaurée entre l'Union et le Royaume-Uni en la matière semble à un degré moindre que celle organisée avec les partenaires Schengen, mais à un niveau bien plus approfondi qu'avec n'importe quel autre État tiers.

L'accord de commerce et de coopération conclu avec le Royaume-Uni constitue le premier accord conclu par l'Union comportant des dispositions aussi approfondies dans le domaine de l'ELSJ et comprenant un accord complémentaire portant exclusivement sur la PESC, sans pour autant mobiliser leurs bases juridiques respectives. En revanche, cet accord ne saurait constituer un modèle pour l'établissement de relations de coopération dans le domaine de la PESC et de l'ELSJ avec d'autres États tiers. Le degré de coopération dans ces deux domaines et plus particulièrement dans le domaine de l'ELSJ trouve sa source dans la spécificité historique du Royaume-Uni, son statut d'ancien État membre de l'Union et son statut particulier dans ce domaine. Également spécifique, l'accord signé avec les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, l'accord de Samoa, offre un cloisonnement plus formel entre la PESC et l'ELSJ.

Royaume-Uni est privé de l'accès à certains systèmes d'échanges d'information offerts aux seuls États membres et associés Schengen, tels que le SIS II.

¹²³⁴ Coopération avec Europol (Titre V) et Coopération avec Eurojust (Titre VI)

¹²³⁵ Voir sur le site de l'agence Europol : <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/agreements/working-and-administrative-arrangement-establishing-cooperative-relations-between-competent-authorities-of-uk-and-europol> (consulté en octobre 2024).

¹²³⁶ Articles 566 et 577 de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, préc.

¹²³⁷ I. BOSSE-PLATIERE, C. FLAESCH-MOUGIN, P. CATHELAIN, L.-M. CHAUVEL, C. DELCOURT, A. HAMONIC, A. HERVE, C. RAPOPORT, K. TEFFAHI et A. THILLIER, « L'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni : les singularités d'un accord externe inédit », *op. cit.*

¹²³⁸ Voir les articles 692 §3 et 693 §7 et 8 de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, préc.

b. Le décloisonnement formel de la PESC et de l'ELSJ dans l'accord de Samoa

L'accord de Cotonou signé en 2000¹²³⁹, et conclu en 2003¹²⁴⁰, ne revêtait qu'une faible dimension sécuritaire. Les enjeux sécuritaires étaient principalement liés au développement tels que la sécurité alimentaire, la sécurité des infrastructures de transport et de communication¹²⁴¹. La contribution à la paix et à la sécurité par le dialogue politique figurait parmi les objectifs de l'accord de Cotonou, mais elle ne constituait qu'une disposition spécifique sur ce volet portant sur la « *Politique en faveur de la paix, prévention et résolution des conflits* »¹²⁴². Les révisions de l'accord en 2005 et 2010 avaient renforcé le volet relatif à la paix et à la prévention et résolution des conflits, en ajoutant des dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme et à la prolifération des armes de destruction massive¹²⁴³ et en reconnaissant « *la nécessité de faire face aux menaces sécuritaires, nouvelles ou croissantes, que représentent la criminalité organisée, la piraterie et les trafics, notamment celui des êtres humains, des drogues et des armes* »¹²⁴⁴. L'accord de Cotonou est arrivé à expiration malgré les différentes décisions de prolongation¹²⁴⁵.

¹²³⁹ Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 - Protocoles - Acte final – Déclarations, JOUE n° L 317 du 15 décembre 2000, p. 3–353.

¹²⁴⁰ Décision 2003/159/CE du Conseil du 19 décembre 2002 concernant la conclusion de l'accord de partenariat entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, JOUE n° L 65 du 8 mars 2003, p. 27–28.

¹²⁴¹ Voir notamment les articles 30 ; 54 de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 - Protocoles - Acte final – Déclarations, préc.

¹²⁴² *Ibid.*, article 11.

¹²⁴³ Article 11a et 11b de l'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 - Acte final – Déclarations, JOUE n° L 287 du 28 octobre 2005, p. 4–40. Décision 2005/599/CE du Conseil du 21 juin 2005 concernant la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, JOUE n° L 209 du 11 août 2005, p. 26–26.

¹²⁴⁴ Article 11 de l'accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, JOUE n° L 287 du 4 novembre 2010, p. 3–49. Décision 2010/648/UE du Conseil du 14 mai 2010 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, JOUE n° L 287 du 4 novembre 2010, p. 1–2.

¹²⁴⁵ I. BOSSE-PLATIERE, « À quand la signature de l'accord post-Cotonou ? », *Chronique Action extérieure de l'UE, Revue trimestrielle de droit européen*, 2022, p. 532. Voir les décisions no 3/2019 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 17 décembre 2019 d'arrêter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE, JOUE n° L 1 du 3 janvier 2020, p. 3–4 ; décision no 2/2020 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 4 décembre 2020 portant modification de la décision no 3/2019 du Comité des ambassadeurs ACP-UE d'arrêter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE [2020/2052], JOUE n° L 420 du 14 décembre 2020, p. 32–33 ; décision no 3/2021 du Comité des ambassadeurs

L'accord de Samoa, signé sur le seul fondement matériel de l'article 217 TFUE¹²⁴⁶, renforce considérablement le volet sécuritaire de la coopération entre l'Union et ses partenaires ACP. La paix et la sécurité constituent par ailleurs à la fois un des objectifs du nouvel accord, mais aussi un principe, un thème transversal et une priorité stratégique¹²⁴⁷. L'insertion d'un volet « Paix et sécurité » au sein du titre II de l'accord s'inscrit, dans un premier temps, dans la continuité des révisions successives, mais constitue surtout une adaptation des relations entre l'Union et les pays ACP aux menaces actuelles et émergentes pour la paix et la sécurité, avec l'adoption d'une approche holistique de la sécurité et d'une approche globale et intégrée de l'Union en matière des conflits et crises extérieurs¹²⁴⁸, fondée sur le concept de sécurité humaine¹²⁴⁹. Au-delà de la paix et de la sécurité, l'accord conserve tout ce qui a trait notamment à la sécurité alimentaire et à la sécurité sociale, mais insère aussi les questions de sécurité liées au changement climatique et à la sécurité des réfugiés. En outre, les parties à l'accord ont adopté une approche globale de la sécurité *stricto sensu*, en insérant des dispositions relatives à l'approche globale et intégrée des conflits et des crises, à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et contre tous les crimes graves touchant la communauté internationale, mais aussi relatives aux menaces nouvelles ou grandissantes qui pèsent sur la sécurité, comme notamment le terrorisme et son financement, l'extrémisme violent, la criminalité organisée, la piraterie et la traite des êtres humains, le trafic de drogues, d'armes et d'autres produits illicites, la cybercriminalité et les menaces pour la cybersécurité¹²⁵⁰.

Dans un second temps, l'innovation remarquable de l'accord réside sur ces aspects formels. En effet, d'un point de vue structurel, l'accord constitue la première réalisation conventionnelle du décloisonnement entre la PESC et l'ELSJ puisque c'est la première fois qu'au sein d'un accord international, les dispositions relatives classiquement, au dialogue

ACP-UE du 26 novembre 2021 portant modification de la décision no 3/2019 du Comité des ambassadeurs ACP-UE d'arrêter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE [2021/2175], JOUE n° L 441 du 9 décembre 2021, p. 3–4.

¹²⁴⁶ Voir la décision (UE) 2023/2861, préc.

¹²⁴⁷ Articles 1^{er}, 2 et 7 de l'annexe 1 de la COM (2021) 312 final, préc.

¹²⁴⁸ Communication conjointe au Parlement et au Conseil, L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs, 11 décembre 2013, JOIN (2013) 30 final ; Conclusions du Conseil sur l'approche intégrée à l'égard des conflits et des crises extérieurs, 22 janvier 2018, doc. 5413/18.

¹²⁴⁹ Ce concept de sécurité humaine est mentionné à sept reprises dans l'accord. Pour plus de précisions sur ce concept, voir L. AXWORTHY, « La sécurité humaine : la sécurité des individus dans un monde en mutation », *Politique étrangère* n°-1999, p. 333-342 ; M. KALDOR, « La sécurité humaine : un concept pertinent ? », *Politique étrangère*, 2006/4, pp. 901-914.

¹²⁵⁰ Article 16 à 26 de l'annexe 1 de la COM (2021) 312 final, préc.

politique et à la coopération en matière de PESC sont regroupées avec les dispositions relatives classiquement, au volet sécurité de l'ELSJ¹²⁵¹. Les précédents accords d'association ou même de partenariat et de coopération opèrent une séparation entre ces deux domaines, et ce, alors même qu'ils traitent des menaces communes, comme la lutte contre le terrorisme, contre la criminalité organisée, ou encore la cybercriminalité et la cybersécurité. Dans les précédents accords, deux dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme sont par exemple insérées, l'une dans le cadre de la coopération en matière de PESC et l'autre dans le cadre de la coopération dans le domaine de l'ELSJ¹²⁵². Au sein de cet accord de Samoa, toutes ces dispositions sécuritaires sont réunies au sein d'un même titre, intitulé « Paix et sécurité ».

En revanche, ce décloisonnement est davantage symbolique que pragmatique. Ayant une approche différenciée par trois protocoles régionaux, la dimension sécuritaire de l'accord concerne davantage les partenaires africains¹²⁵³. Surtout, les dispositions de cet accord ne sont guère innovantes et se cantonnent à faire une simple consécration des relations bilatérales déjà existantes entre l'Union et certains États africains en matière de PESC et d'ELSJ, sans pour autant établir de nouvelles modalités de coopération. En effet, les principales dispositions portent en particulier sur l'approche intégrée des conflits et des crises¹²⁵⁴, et ce, à plusieurs niveaux. Il est visé notamment la coopération entre les opérations de soutien de la paix sous conduite africaine, les opérations de gestion de crise de l'UE et les opérations de maintien de la paix des Nations unies, lorsque ces opérations sont déployées dans la même zone. Parmi les domaines importants de coopération, figure également la lutte contre la criminalité organisée, en particulier la traite des êtres humains et le trafic d'armes légères et de petit calibre. L'accord cible plus particulièrement la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants et encourage le renforcement de la coopération entre les services répressifs et judiciaires, ainsi qu'un renforcement de la gestion des contrôles aux frontières¹²⁵⁵. Enfin, l'accord vise spécifiquement la sécurité maritime et plus particulièrement la lutte contre toutes les formes de criminalité transnationale organisée en mer, y compris la traite des êtres humains et les trafics

¹²⁵¹ *Ibid.*

¹²⁵² Voir par exemple, les articles 13 et 23 de l'accord d'association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, préc.

¹²⁵³ Le Protocole régionale pour l'Afrique comporte 9 dispositions sur la paix et la sécurité contre respectivement 5 et 3 pour les protocoles pour les Caraïbes et le Pacifique. De la même manière, dans le protocole pour l'Afrique, la paix et la sécurité sont perçues en tant que priorité stratégique, alors que dans le protocole pour les Caraïbes, seule la sécurité des citoyens est considérée comme une priorité et dans le protocole pour la Pacifique, la sécurité ne figure pas parmi les objectifs mais comme une question pouvant faire l'objet d'un dialogue de partenariat approprié dans le cadre d'une coalition stratégique.

¹²⁵⁴ Article 56 de l'annexe 1 de la COM (2021) 312 final, préc.

¹²⁵⁵ *Ibid.*, article 58.

d'armes légères et de petit calibre, de drogues illicites et d'espèces sauvages, ainsi que le trafic de migrants, ainsi que les actes de piraterie et les vols à main armée en mer¹²⁵⁶. Les parties à l'accord encouragent notamment la coordination et l'échange d'informations ainsi que la surveillance maritime et l'appréciation de la situation maritime, ainsi que la coopération entre les garde-côtes et les marines des États côtiers. Enfin, le dernier domaine de coopération le plus étoffé concerne la coopération entre les services répressifs et plus particulièrement Europol¹²⁵⁷. Toutes ces dispositions ne sont pas sans rappeler les actions opérationnelles de l'Union aussi bien dans le cadre de la PESC, avec les opérations militaires navales Atalanta et IRINI et les missions civiles de la PSDC, que dans le cadre de l'ELSJ, avec notamment les actions de Frontex et d'Europol, sur le territoire ou en relation avec les États africains. Ces actions opérationnelles déployées dans le cadre de la PESC et de l'ELSJ renouvellent également la problématique de l'articulation entre ces deux domaines.

Conclusion de la Section 2

La possibilité pour l'Union de conclure des accords plus globaux en matière de sécurité sur le double fondement de la PESC et de l'ELSJ semble peu probable en raison des spécificités inhérentes à ces deux domaines. En revanche, le recours aux accords globaux, tels que les accords de partenariats et de coopération, les accords de partenariat stratégique et les accords d'association, peuvent permettre la conclusion d'accords de sécurité plus globaux comprenant des dispositions relatives à ces deux domaines. Toutefois, si cette hypothèse permet de fournir un cadre général des relations avec l'Union et les États tiers dans le domaine de la PESC et de l'ELSJ, le recours à ces accords globaux demeure imparfait car il fournit peu de modalités concrètes de coopération, à l'exception de l'accord de commerce et de coopération conclu entre l'Union et le Royaume-Uni.

¹²⁵⁶ *Ibid.*, article 62.

¹²⁵⁷ *Ibid.*, article 63.

Conclusion du Chapitre 2

L'activité conventionnelle de l'Union constitue une illustration du fait que les instruments de la PESC et de l'ELSJ sont mobilisés encore largement en silos. La typologie rigide des accords externes entre la PESC et l'ELSJ s'expliquent en grande partie par l'autonomisation de l'ELSJ et les spécificités structurelles de ces deux domaines qui tendent à les séparer. De fait, en pratique, une typologie claire et cohérente apparaît entre les accords conclus dans le domaine de la PESC et ceux conclus dans le domaine de l'ELSJ. Si les objectifs sécuritaires affichés par ces accords se croisent et se recoupent largement, cette typologie est rendue possible au regard du contenu et de l'objet même de ces accords : les accords portant sur les échanges d'informations classifiées et sur les opérations de gestion de crise, d'un côté, et ceux portant sur les échanges de données à caractère personnel et sur les activités des agences de l'ELSJ, de l'autre. Si un dépassement de cette typologie pourrait être souhaitable pour permettre l'élaboration d'un cadre conventionnel global en matière de sécurité, il semble peu probable en raison des spécificités procédurales inhérentes à ces deux domaines. Seul le recours aux accords globaux, tels que les accords de partenariat et de coopération, les accords de partenariat stratégique et les accords d'association, peut permettre l'élaboration d'un cadre général de coopération avec des pays tiers en matière de sécurité et inscrire la poursuite de cet objectif dans un cadre plus global.

Conclusion du Titre 1

L'étude des mesures restrictives et des accords externes est révélatrice de la diversité des interactions entre la PESC et l'ELSJ et par conséquent des multiples formes d'articulations entre ces deux domaines. Dans le premier cas, les mesures restrictives interagissent de manière multiple avec les instruments de l'ELSJ. Les mesures restrictives et les mesures administratives de l'ELSJ ont constitué le premier cas d'interférence dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Ces interférences ont été résolues par la Cour par l'inutilité pratique des mesures administratives. Toutefois, les nouveaux régimes de mesures restrictives adoptés dans le cadre de la PESC ont renouvelé les interactions avec les instruments de la coopération judiciaire en matière pénale. Les mesures restrictives thématiques en luttant contre les cyberattaques et contre les violations aux droits de l'homme ont offert de nouvelles complémentarités avec les mesures d'harmonisation pénale adoptées dans le cadre de l'ELSJ. Combinés, ces différents instruments permettent de sanctionner pénalement ou par des gels et confiscations d'avoirs des personnes responsables de cyberattaques ou d'actes terroristes opérant ou non sur le territoire de l'Union. Dans sa réaction à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'Union est venue parachever l'extension des mesures restrictives dans le champ de la coopération judiciaire en matière pénale en ciblant des médias établis au sein de l'Union et en pénalisant la violation des mesures restrictives.

Inversement, l'étude des instruments conventionnels de l'Union démontre des interactions plus limitées entre la PESC et l'ELSJ. Des problématiques de tâtonnements ou d'incertitudes ont pu être initialement identifiées, avant le Traité de Lisbonne, concernant les accords d'échanges d'informations classifiées et de données à caractère personnel avec des États tiers. Après le Traité de Lisbonne, contribuant à l'autonomisation de la dimension externe de l'ELSJ et en conservant les spécificités procédurales de la PESC et de l'ELSJ, l'Union a opéré une typologie rigide entre les accords conclus dans ces deux domaines. Cette typologie claire et cohérente, au regard de l'objet de l'accord, facilite la mise en complémentarité entre la PESC et l'ELSJ. Le Traité de Lisbonne a contribué également à deux dynamiques conventionnelles distinctes. Les accords conclus dans le cadre de la PESC sont assez limités dans leur objet tandis que l'activité conventionnelle dans le cadre de l'ELSJ est extrêmement dynamique en privilégiant notamment le cadre conventionnel des agences de l'ELSJ qui constitue désormais le cadre privilégié pour la coopération avec les États tiers en matière de

sécurité. Enfin, ce cloisonnement entre les deux cadres conventionnels peut être dépassé par le recours aux accords globaux, tels que les accords de partenariat et de coopération, les accords de partenariat stratégique et les accords d'association, englobant la PESC et l'ELSJ. Ainsi, l'étude des instruments normatifs a démontré la diversité des interactions entre la PESC et de l'ELSJ dans la poursuite de l'objectif de sécurité. Cette diversité d'interaction révèle que l'Union reste soumise à diverses contraintes juridiques qui rendent particulièrement difficile et complexe l'articulation entre ses deux domaines et, plus globalement, son rôle d'acteur de sécurité.

Les instruments opérationnels de ces deux domaines, à savoir les opérations de gestion de crise de la PSDC et les actions opérationnelles des agences de l'ELSJ, ont démontré des interactions particulièrement dynamiques rendant leur articulation extrêmement mouvante.

Titre 2 – Les interactions dynamiques entre les instruments opérationnels de la PSDC et de l’ELSJ

Les interactions entre les instruments opérationnels constituent la problématique la plus ancienne et la plus dynamique entre la PESC et l’ELSJ. L’articulation du volet opérationnel de la PESC, à savoir les opérations de gestion de crise de la PSDC¹²⁵⁸, et du volet opérationnel de l’ELSJ, à savoir les actions opérationnelles des agences, se situe dès leur origine et encore aujourd’hui au cœur des questionnements juridiques, politiques et institutionnels. Ces instruments opérationnels, pris isolément, font l’objet de nombreuses études doctrinales¹²⁵⁹ et doctorales¹²⁶⁰. Contrairement aux mesures restrictives et aux accords externes, leur articulation a été peu étudiée. Pour autant, leurs interactions sont particulièrement dynamiques et sont révélatrices de la manière dont l’Union poursuit concrètement l’objectif de sécurité.

Bien qu’étant abordés dans des cadres juridiques distincts, la PSDC et la dimension externe et opérationnelle de l’ELSJ sont historiquement liés. La politique européenne de sécurité et de défense (ci-après « PESD ») est née formellement avec le Traité de Maastricht en 1992¹²⁶¹. Avec le Traité d’Amsterdam en 1997 et la reprise des missions de Petersberg par l’Union, les rédacteurs des traités ont attribué à l’Union une compétence pour mener des opérations de gestion de crises¹²⁶². La mise en œuvre effective de la PESD dû toutefois attendre

¹²⁵⁸ J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – historique, dispositions générales, insertion dans les relations extérieures », *Jurisclasseur Europe*, Fasc. 2600, 2012, spéc., n°16 : La PSDC « présente un caractère essentiellement opérationnel ». Voir également E. DANIEL, *La politique opérationnelle de l’Union européenne dans le cadre de la PESC : singularités et cohérences*, thèse soutenue à l’Université Paris 1, 2016, 672 p.

¹²⁵⁹ Voir notamment F. TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité commune de l’Union européenne*, Bruylant, 2003 ; F. TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité commune de l’Union européenne*, Paris : La Documentation française, 2010, Réflexe Europe, 120 p. ; A. CAMMILLERI-SUBRENAT, *Le droit de la politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre du traité de Lisbonne*, Paris Lavoisier, 2010, Sciences du risque et du danger (SRD), 293 p. ; J. AUVRET-FINCK, *Vers une relance de la politique de sécurité et défense commune ?*, Larcier, 2014, ISBN : 978-2-8044-6768-5, 356 p. ; C. CHEVALLIER-GOVERS, R. TINIERE, *De Frontex à Frontex. Vers l’émergence d’un service européen des garde-côtes et garde-frontières*, 1^{ère} édition, Bruxelles, Bruylant, 2019, 298 p.

¹²⁶⁰ Voir notamment A. HAMONIC, *Les relations entre l’Union européenne et l’ONU dans le domaine de la gestion des crises*, 1^{er} édition, Bruxelles, Bruylant, 2018, 894 p. ; F. DUCROQUETZ, *L’Union européenne et le maintien de la paix*, thèse soutenue à l’Université de Lille 2, 2010, 499 p. ; A. C. HATZIDIAKOS, *La PSDC et la gestion civile des crises : le rôle de l’UE dans la gestion civile des crises et sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales : la dimension de la reconstruction post-conflit de la PSDC replacée dans le cadre de l’action extérieure de l’UE*, thèse soutenue à l’Université de Strasbourg, 2015, 706 p.

¹²⁶¹ Article J.4 du Traité de Maastricht.

¹²⁶² L’ex-article 17 §2 UE dispose que « Les questions visées au présent article incluent les missions humanitaires et d’évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix ».

le sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998, les Conseils européens de Cologne et Helsinki en 1999 et la signature du Traité de Nice en 2001 pour sa validation¹²⁶³. Enfin, le sommet de Laeken de 2001 déclara la PESD opérationnelle et scella la capacité autonome de l'Union à conduire des opérations de gestion de crise¹²⁶⁴. Le Traité de Lisbonne requalifie l'ancienne PESD en PSDC, qui permet à l'Union d'assurer « *une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires* »¹²⁶⁵. L'Union peut ainsi recourir à ces moyens dans des missions « *en dehors de l'Union* »¹²⁶⁶ afin d'assurer « *le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale* »¹²⁶⁷. À cette fin, le Traité de Lisbonne opère une extension *ratione materiae* en consacrant une gamme générale et non exhaustive d'opérations de gestion de crise civiles et militaires¹²⁶⁸.

Parallèlement, l'établissement de l'ELSJ, et de sa dimension externe, fut lancée par le Conseil européen de Tampere en 1999, concomitamment avec les débuts de la PESD. Les objectifs de la dimension externe de l'ELSJ furent posés l'année suivante lors du Conseil européen de Santa Maria da Feira en 2000¹²⁶⁹. Le développement de l'ELSJ a rapidement conduit à un phénomène d'« *agenciarisation* »¹²⁷⁰ avec la création d'une pluralité d'agences, telles qu'Europol¹²⁷¹, Eurojust¹²⁷² ou encore Frontex¹²⁷³. Les missions de ces agences visent de manière générale à renforcer la coopération opérationnelle entre les autorités des États membres

¹²⁶³ Pour plus de précisions voir notamment J.-P. PERRUCHE, « La politique de sécurité et de défense commune de l'UE (PSDC) a-t-elle un avenir ? », in J. AUVRET-FINCK, *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, Larcier, 2014, Europe(s), pp. 9-12, spéc., p. 9.

¹²⁶⁴ Déclaration d'opérationnalité de la politique européenne commune de sécurité et de défense », Annexe II des conclusions du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, Bull. UE, décembre 2001, pp. 9-20.

¹²⁶⁵ Article 42 §1 TUE.

¹²⁶⁶ *Ibid.*

¹²⁶⁷ *Ibid.*

¹²⁶⁸ Article 43 §1 TUE : Ces opérations incluent « *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* ». Elles peuvent également contribuer « *à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire* ».

¹²⁶⁹ Conclusions du Conseil européen de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin 2000, Bull. UE juin 2000, pp. 9-20.

¹²⁷⁰ R. MEDHI, « Le pouvoir de décision à l'épreuve de l'« *agenciarisation* » de l'Union – Quelques questions constitutionnelles », *op. cit.* ; R. MEDHI, *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la « crise des réfugiés » en Méditerranée*, *op. cit.*

¹²⁷¹ Convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un office européen de police (convention Europol), JOCE n° C 316 du 27 novembre 1995, p. 2-32.

¹²⁷² Décision 2002/187/JAI du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JOCE n° L 63 du 6 mars 2002, p. 1-13.

¹²⁷³ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JOUE n° L 349 du 25 novembre 2004, p. 1-11.

dans leurs domaines respectifs¹²⁷⁴. Progressivement, en réponse aux différentes menaces sécuritaires, et plus particulièrement la menace terroriste et la crise migratoire¹²⁷⁵, le rôle des agences de l'ELSJ, aussi bien dans la coopération opérationnelle que dans leur dimension externe, s'est largement intensifié, au point de faire émerger la question de leur articulation avec les instruments opérationnels de la PSDC.

Assez rapidement, les institutions européennes établirent que les opérations de gestion de crise menées dans le cadre de la PSDC et les actions entreprises dans le cadre des agences de l'ELSJ poursuivaient des objectifs communs et devaient agir de manière complémentaire¹²⁷⁶. Les premières étaient déployées en dehors de l'Union alors que les secondes n'agissaient qu'au sein de l'Union. Les opérations de gestion de crise de la PSDC contribuent ainsi à la poursuite des objectifs sécuritaires de l'ELSJ à l'extérieur de l'Union (chapitre 1). Toutefois, dans le contexte de la crise migratoire et de l'intensification de la menace terroriste, les institutions européennes ont renforcé le mandat des agences de l'ELSJ et leur champ d'action. À partir de 2016, l'agence Frontex s'est affirmée comme un véritable instrument de gestion de crises conduisant à des chevauchements entre ses actions opérationnelles et les opérations de gestion de crise de la PSDC (chapitre 2).

¹²⁷⁴ Voir l'article 85 TFUE pour Eurojust et l'article 88 TFUE pour Europol.

¹²⁷⁵ C. BILLET, « L'agenciarisation de l'ELSJ comme réponse face aux crises », *op. cit.* ; C. BILLET, « Le développement de la coopération des agences ELSJ avec des États tiers. Entre recherche d'efficacité dans la gestion de la « crise des réfugiés » et cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne », *op. cit.*

¹²⁷⁶ Voir notamment : Conseil européen, Le programme de Stockholm — une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, JOUE n° C 115 du 4 mai 2010, p. 34.

Chapitre 1 - La contribution des opérations de gestion de crise de la PSDC à la poursuite des objectifs de l'ELSJ

Bien qu'étant « *intrinsèquement européen* »¹²⁷⁷, le concept d'opération de gestion de crise n'a jamais véritablement fait l'objet d'une définition propre au niveau européen¹²⁷⁸. Les institutions de l'Union n'ont d'ailleurs pas manqué d'entretenir un « *certain flou* »¹²⁷⁹ et une certaine ambiguïté quant à la portée de cette notion. Ce concept est utilisé par l'Union dans de nombreux contextes¹²⁸⁰. À première vue, ce concept se rattache aux missions identifiées au sein des Traités à l'article 43 TUE et aux missions dites de Petersberg. Toutefois, les institutions de l'Union adoptent une interprétation très extensive des catégories d'opérations de gestion de crise pouvant être menées au titre de la PSDC. Selon la doctrine¹²⁸¹, il convient de distinguer les opérations militaires, les missions civiles et les missions militaires. La doctrine ajoute également les opérations civilo-militaires de « *nature mixte* »¹²⁸² dont la plus emblématique est l'opération Atalanta. La pratique ajoute à cette catégorisation, les actions opérationnelles fondées sur la base de l'article 28 TUE¹²⁸³.

Dès les premières années de leur mise en place, les institutions européennes ont largement reconnu que les missions civiles de gestion de crise menées dans le cadre de la PSDC à l'extérieur de l'Union contribuent à la sécurité au sein de l'Union et à la poursuite des objectifs de l'ELSJ (Section 1)¹²⁸⁴. Cette contribution s'insère d'une manière plus large dans la volonté

¹²⁷⁷ A. HAMONIC, *Les relations entre l'Union européenne et l'ONU dans le domaine de la gestion des crises*, op. cit., p. 62.

¹²⁷⁸ L'expression est notamment utilisée dans le Traité d'Amsterdam à l'article 38 al. 2 et 3 TUE.

¹²⁷⁹ C. SCHNEIDER, « La participation des Etats tiers aux opérations de gestion des crises », in I. BOSSE-PLATIERE, C. RAPOPORT (dir.), *L'Etat tiers en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 255-293, spéc., p. 256 et s.

¹²⁸⁰ Voir notamment : C. BLUMANN et F. PICOD (dir.), *L'Union européenne et les crises*, coll. Droit de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2010, 349 p.

¹²⁸¹ Voir notamment J. TERCINET, « Les opérations extérieures de l'Union européenne », in C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, coll. Droit de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 269-291 ; A. HAMONIC, « Biographie des opérations de gestion de crise de l'Union européenne », in C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, op. cit., pp. 293-320. A. HAMONIC, *Les relations entre l'Union européenne et l'ONU dans le domaine de la gestion des crises*, op. cit., p. 497-508.

¹²⁸² C. SCHNEIDER, « La participation des Etats tiers aux opérations de gestion des crises », op. cit., p. 257.

¹²⁸³ Article 28 TUE : « Lorsqu'une situation internationale exige une action opérationnelle de l'Union, le Conseil adopte les décisions nécessaires. Elles fixent leurs objectifs, leur portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union, les conditions relatives à leur mise en œuvre et, si nécessaire, leur durée ». Voir A. HAMONIC, « Vers une diversification des actions opérationnelles de l'UE au titre de la PESC », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, p. 619.

¹²⁸⁴ Conseil européen, Le programme de Stockholm — une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, préc., p. 34 : « Les missions relevant de la PSDC apportent également une contribution importante à la sécurité

de l'Union d'intégrer les domaines de l'ELSJ dans les politiques externes de l'Union¹²⁸⁵. En effet, les missions civiles déployées dans les États tiers, mobilisant des moyens civils, policiers et judiciaires, contribuent à lutter contre des menaces liées à la criminalité organisée, au terrorisme, à la gestion des frontières et plus globalement à la réforme du secteur de la sécurité dans les États tiers. Certains observateurs s'interrogent même sur le fait que les opérations de gestion de crise de la PSDC soient *de facto* des instruments mis au service de l'ELSJ¹²⁸⁶. Cette instrumentalisation a été plus particulièrement mise en lumière par le déploiement d'une opération militaire navale dans le domaine de la gestion intégrée des frontières extérieures (Section 2).

Section 1 - La contribution des missions civiles de gestion de crises aux objectifs de l'ELSJ

Les missions civiles de gestion de crise de la PSDC et la dimension externe de l'ELSJ sont depuis leur origine étroitement liées¹²⁸⁷. Partant du constat que l'instabilité dans des pays tiers faibles ou en déliquescence constitue la source de certaines menaces sécuritaires¹²⁸⁸ ayant des impacts sur la sécurité intérieure de l'Union¹²⁸⁹, les institutions développèrent la même année, d'une part, la dimension externe de l'ELSJ lors du programme de Tampere 1999 et, d'autre part, le concept de missions civiles dans le cadre de la PSDC lors du Conseil européen de Santa Maria da Feira en 2000¹²⁹⁰. Ce dernier identifia simultanément les objectifs et les principales priorités de la dimension externe de l'ELSJ¹²⁹¹ et ceux des missions civiles de la

intérieure de l'Union en ce qu'elles visent à renforcer la lutte contre la grande criminalité transnationale dans les États hôtes et à instaurer le respect de l'État de droit ».

¹²⁸⁵ Conseil de l'Union européenne, Priorités et objectifs de l'Union européenne pour les relations extérieures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, 6 juin 2000, doc. 7653/00, point B.

¹²⁸⁶ G. MOUNIER, « European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security Beyond the Borders », *HUMSEC Journal*, Issue 1, 2007, pp. 47-64, spéc., p. 47; S. MAVRAKOU, « The Internal - External Security Nexus: A contribution to a better understanding and operationalisation of cooperation between civilian CSDP and JHA », *European Centre of Excellence for Civilian Crisis Management in Berlin (CoE)*, November 2021, p. 4.

¹²⁸⁷ Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI : liberté, sécurité et justice au niveau mondial, 6 décembre 2005, doc. 15446/05, point 6 : « il y a un lien important entre la JAI, d'une part, et la PESC, la PESD et les politiques de développement de l'UE, d'autre part. (...) Il importe également que les opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, et notamment les opérations de gestion civile de crises s'attaquent à des problèmes tels que la criminalité organisée et la corruption ».

¹²⁸⁸ Telles que la criminalité organisée, le terrorisme ou l'immigration illégale.

¹²⁸⁹ Voir notamment, la stratégie européenne de sécurité « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur », préc. ; Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne Vers un modèle européen de sécurité, adopté par le Conseil Justice et Affaires intérieures lors de sa session des 25 et 26 février 2010, a été approuvé par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, p. 29.

¹²⁹⁰ Conclusions du Conseil européen de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin 2000.

¹²⁹¹ Parmi lesquelles figuraient la mise en place d'une politique d'immigration, la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, la lutte contre les crimes tels que la corruption, le trafic d'être humain et le trafic de drogue ainsi que la consolidation de l'État de droit dans les pays tiers.

PSDC¹²⁹². La dimension externe de l'ELSJ et les missions civiles de la PSDC partagent dès lors une pluralité d'objectifs communs. La doctrine s'est même accordée sur le fait que ces deux domaines, bien qu'étant intrinsèquement distincts, partagent des « *similarités fonctionnelles* »¹²⁹³ en étant liés par le même objectif d'assurer la sécurité à l'intérieur de l'Union européenne en la protégeant des menaces provenant de l'extérieur.

Les missions civiles de la PSDC participent ainsi à la sécurité intérieure de l'Union dans deux aspects¹²⁹⁴. Tout d'abord, elles contribuent à la sécurité intérieure de l'Union par le renforcement des capacités des États tiers en matière de police, de justice, d'Etat de droit et de réforme du secteur de la sécurité (I). En cela, elles contribuent à la reconstruction ou la transformation des institutions répressives et des systèmes judiciaires défaillants dans les États tiers et par conséquent à la stabilisation du voisinage européen¹²⁹⁵. Ensuite, ces missions civiles menées dans le cadre de la PSDC contribuent directement à la sécurité à l'intérieur de l'Union et aux objectifs de l'ELSJ¹²⁹⁶, en s'attaquant à certains domaines de criminalité dans les États tiers (II).

I. Le renforcement des États tiers dans le domaine de la sécurité intérieure

Les missions civiles de gestion de crise de la PSDC contribuent de manière multiple au renforcement des États tiers dans le domaine de la sécurité intérieure (A). En couvrant des domaines de l'ELSJ tels que la police, la justice et la gestion des frontières, les missions civiles de la PSDC contribuent également à l'exportation de l'ELSJ (B). Les missions civiles de la PSDC peuvent dès lors être perçues comme des instruments d'externalisation de l'ELSJ¹²⁹⁷.

¹²⁹² Le renforcement de la police, de l'État de droit et de l'administration civile et la protection civile.

¹²⁹³ G. MOUNIER, "Civilian Crisis Management and the External Dimension of JHA: Inceptive, Functional and Institutional Similarities", *European Integration*, Vol. 31, No. 1, January 2009, pp. 45-64, spéc., p. 59. Traduit par nos soins.

¹²⁹⁴ Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI : liberté, sécurité et justice au niveau mondial, 6 décembre 2005, doc. 15446/05, point 6.

¹²⁹⁵ S. WOLFF, G. MOUNIER, "The external dimension of JHA: A new dimension of EU diplomacy", in S. WOLFF, F. GOUDAPPEL, and J. DE ZWAAN, *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*, TMC Asser Press, 2011, pp. 241-256.

¹²⁹⁶ Voir notamment la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Premier rapport annuel sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne, 25 novembre 2011, COM (2011) 790 final, p. 30.

¹²⁹⁷ G. MOUNIER, "European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security", *op. cit.*, spéc., p. 47.

A. Les multiples contributions au renforcement de la sécurité intérieure dans les États tiers

Assez rapidement, l'Union a développé le concept de gestion civile des crises dans le cadre de la PSDC en couvrant une grande variété de domaines. Impliquées dans des tâches de police, de justice, d'État de droit ou de contrôle des frontières (1), ces missions interviennent dans les domaines couverts par l'ELSJ. Les missions civiles de la PSDC ont par la suite évolué de manière plus globale vers des missions de formations, de conseil, d'assistance ou de réforme du secteur de la sécurité, englobant ces différents domaines (2).

1. Les missions civiles dans les domaines de la police, de la justice, de l'État de droit et du contrôle des frontières

Les missions civiles de gestion de crise de la PSDC couvrent différents domaines. Plus spécifiquement, depuis l'activation de la PSDC, l'Union mène des missions civiles de gestion de crise dans des domaines relevant à l'ELSJ. Sans opérer une analyse exhaustive des diverses typologies des missions civiles de la PSDC, les interférences entre la PSDC et l'ELSJ s'opèrent principalement dans les domaines de la police, de la justice et du contrôle des frontières.

Les missions de police constituent la première gamme de missions civiles de gestion de crise et l'illustration la plus marquante de l'externalisation de l'ELSJ à travers les missions de la PSDC. En effet, alors que l'Union institue en 1995 un office européen de police chargé d'améliorer la coopération policière entre les États membres (Europol)¹²⁹⁸ dans le domaine de la JAI, des missions de police sont menées par l'Union sur le territoire d'État tiers dans le cadre de la PESD. Ces missions de police constituent la première composante des missions civiles de la PSDC. En 2003, l'Union déploya sa première mission civile de police et opération de gestion de crise en Bosnie-Herzégovine en 2003¹²⁹⁹, suivi d'une seconde mission de police en République de Macédoine¹³⁰⁰, remplacée en 2005 par une équipe consultative sur les questions

¹²⁹⁸ Convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un office européen de police (convention Europol), préc.

¹²⁹⁹ Action commune 2002/210/PESC du Conseil du 11 mars 2002 relative à la Mission de police de l'Union européenne, JOUE n° L 70 du 13 mars 2002, p. 1–6.

¹³⁰⁰ Action commune 2003/681/PESC du Conseil du 29 septembre 2003 relative à la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL « Proxima »), JOUE n° L 249 du 1 octobre 2003, p. 66–69.

de police¹³⁰¹. En 2005, l'Union déploya sa première mission de police en dehors du continent européen, en République démocratique de Congo¹³⁰², puis en 2006 sur le territoire palestinien¹³⁰³ et en 2007 en Afghanistan¹³⁰⁴. Ces missions assistaient notamment les autorités locales dans la planification et la conduite des enquêtes liées à la criminalité organisée¹³⁰⁵.

Il en fut de même dans le domaine de la coopération judiciaire, dans lequel le Conseil établit dès 2003, un an après la création de l'agence Eurojust¹³⁰⁶, le concept de mission dans le domaine de l'État de droit dans la gestion de crise¹³⁰⁷. En 2004, une première mission visant au renforcement de l'État de droit a été lancée dans le cadre de la PESD afin d'aider la Géorgie à réformer son système de justice pénale¹³⁰⁸. Une seconde mission a ensuite été déployée en Iraq en 2005 afin de répondre aux besoins urgents du système de justice pénale irakien en fournissant une formation aux autorités policières, judiciaires et pénitentiaires¹³⁰⁹. La mission la plus emblématique dans ce domaine reste la mission EULEX Kosovo qui constitue la plus large mission civile de gestion de crise déployée par l'Union. Cette mission, toujours en cours, est chargée d'aider les autorités du Kosovo dans les domaines de la police, de la justice et des douanes¹³¹⁰.

¹³⁰¹ Action commune 2005/826/PESC du Conseil du 24 novembre 2005 relative à la mise en place d'une équipe consultative de l'UE chargée des questions de police (EUPAT) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), JOUE n° L 307 du 25 novembre 2005, p. 61–64.

¹³⁰² Action commune 2004/847/PESC du Conseil du 9 décembre 2004 relative la mission de police de l'Union européenne Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL « Kinshasa »), JOUE n° L 367 du 14 décembre 2004, p. 30–34.

¹³⁰³ Action commune 2005/797/PESC du Conseil du 14 novembre 2005 concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens, JOUE n° L 300 du 17 novembre 2005, p. 65–69.

¹³⁰⁴ Action commune 2007/369/PESC du Conseil du 30 mai 2007 relative à l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), JOUE n° L 139 du 31 mai 2007, p. 33–38.

¹³⁰⁵ Article 2 de l'action commune 2005/824/PESC du Conseil du 24 novembre 2005 relative à la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-et-Herzégovine, JOUE n° L 307 du 25 novembre 2005, p. 55–58.

¹³⁰⁶ Décision 2002/187/JAI, préc.

¹³⁰⁷ Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management, including annexes, 26 May 2003, doc. 9792/03.

¹³⁰⁸ Action commune 2004/523/PESC du Conseil du 28 juin 2004 relative à la mission État de droit menée par l'Union européenne en Géorgie, EUJUST THEMIS, JOUE n° L 228 du 29 juin 2004, p. 21–24.

¹³⁰⁹ Action commune 2005/190/PESC du Conseil du 7 mars 2005 relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX, JOUE n° L 62 du 9 mars 2005, p. 37–41.

¹³¹⁰ Article 2 de l'action commune 2008/124/PESC du Conseil du 4 février 2008 relative à la mission État de droit menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO, JOUE n° L 42 du 16 février 2008, p. 92–98 : « *EULEX KOSOVO aide les institutions du Kosovo, les autorités judiciaires et les organismes chargés de l'application des lois à progresser sur la voie de la viabilité et de la responsabilisation et à poursuivre la mise sur pied et le renforcement d'un système judiciaire multiethnique indépendant, ainsi que de services de police et des douanes multiethniques, de manière à ce que ces institutions soient libres de toute interférence politique et s'alignent sur les normes reconnues au niveau international et sur les bonnes pratiques européennes* ».

Enfin, alors que la gestion des frontières extérieures constitue depuis le programme de Tampere un objectif majeur pour l'Union dans le domaine de l'ELSJ, concrétisée par la création de l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, l'agence Frontex¹³¹¹, ce domaine s'est rapidement imposé comme une composante des missions civiles de gestion de crise de la PSDC¹³¹². Dès le plan d'action pour les aspects civils de gestion de crise de la PESD approuvé en juin 2004¹³¹³, le Conseil européen reconnut que, dans le futur, il sera nécessaire d'établir une large gamme d'expertise dans le domaine du contrôle des frontières¹³¹⁴. L'année suivante, l'Union déploya une première mission d'assistance à la surveillance aux frontières de Moldavie et d'Ukraine à la demande conjointe de ces deux États¹³¹⁵. Juridiquement, cette mission, lancée en décembre 2005, reposait non pas sur une action commune adoptée dans le cadre de la PESC, mais sur un memorandum of understanding, signé non pas par le Conseil de l'Union, mais par la Commission européenne et les gouvernements respectifs de la Moldavie et de l'Ukraine¹³¹⁶. Cette mission a également la particularité d'être, dans ses composantes, une mission d'assistance aux frontières « *mixte* »¹³¹⁷ à la fois de la PSDC et de l'ELSJ. La mission était financée et dirigée principalement par la Commission européenne et le COPS n'était pas inclus dans la chaîne de commandement¹³¹⁸. Ce format mixte ou « *hybride* »¹³¹⁹ de la mission a été considéré comme un succès¹³²⁰. La même année, le Conseil de l'Union déploya une seconde mission d'assistance aux frontières d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah, EUBAM Rafah, afin d'apaiser les tensions frontalières entre l'Égypte et Gaza. Cette mission a été déployée sous la forme cette fois-ci d'une mission de gestion de crise de la PSDC

¹³¹¹ Règlement (CE) n° 2007/2004, préc.

¹³¹² Draft Concept for ESDP Border missions in the framework of Civilian Crisis Management, 1st December 2006, doc. 16137/06.

¹³¹³ Conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004, doc. 10679/1/04 REV 1.

¹³¹⁴ Plan d'action pour les aspects civils de gestion de crise de la PESD, p. 3.

¹³¹⁵ Le mandat de la mission, toujours en cours, est valable jusqu'au 30 novembre 2023. Voir le site de l'EUBAM : <https://eubam.org/> (consulté en octobre 2024).

¹³¹⁶ Memorandum of Understanding between the European Commission, the Government of the Republic of Moldova and the Government of Ukraine of 7 October 2005 on the European Union Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and to Ukraine, disponible sur : https://eubam.org/wp-content/uploads/2015/11/memorandum_of_understanding_en.pdf (consulté en octobre 2024)

¹³¹⁷ R. PARKES, "Reading the runes: The future of CSDP and AFSJ", in D. FIOTT (Ed.), *The CSDP In 2020: The EU's legacy and ambition in security and defence*, EU Institute for Security Studies (EUISS), 2020, pp. 97–109, spéc., p. 105.

¹³¹⁸ G. MOUNIER, "Civilian Crisis Management and the External Dimension of JHA : Inceptive, Functional and Institutional Similarities", *op. cit.*, spéc., p. 56.

¹³¹⁹ A. C. HATZIDIAKOS, *La PSDC et la gestion civile des crises : le rôle de l'UE dans la gestion civile des crises et sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales : la dimension de la reconstruction post-conflit de la PSDC replacée dans le cadre de l'action extérieure de l'UE*, *op. cit.*, p. 375 et s.

¹³²⁰ R. PARKES, "Reading the runes: The future of CSDP and AFSJ", *op. cit.*, p. 105.

classique¹³²¹. L'insertion de la question de la gestion intégrée des frontières extérieures et des flux migratoires comme composante de la PSDC s'est ensuite confirmée en 2013¹³²², puis concrétisée avec le déploiement d'une mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya)¹³²³. La mission vise notamment à aider les autorités libyennes à se doter des capacités nécessaires pour améliorer la sécurité aux frontières libyennes terrestres, maritimes et aériennes et, à plus long terme, à définir une stratégie plus large de gestion intégrée des frontières¹³²⁴.

Ces participations multiples des missions civiles dans les domaines de l'ELSJ sont devenues de plus en plus globales à travers des missions civiles dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité.

2. Les missions civiles dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité

Les missions de la PSDC contribuent de manière globale aux objectifs de l'ELSJ à travers la réforme du secteur de la sécurité dans les États tiers. La réforme du secteur de la sécurité est définie comme « *le processus consistant à transformer le système de sécurité d'un pays de manière à fournir progressivement aux individus et à l'État des services de sécurité plus efficaces et se conformant à l'obligation de rendre des comptes, dans le respect des droits de l'homme, de la démocratie, de l'état de droit et des principes de bonne gouvernance* »¹³²⁵. Elle constitue désormais l'une des composantes principales des missions civiles de la PSDC. Le soutien des missions de la PSDC à la réforme du secteur de la sécurité trouve son fondement dans la stratégie européenne de sécurité de 2003¹³²⁶. En 2004, le Conseil européen confirma qu'il était nécessaire d'étendre les domaines couverts par les missions civiles de la PSDC, aux

¹³²¹ Action commune 2005/889/PESC du 12 décembre 2005 établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EUBAM Rafah), JOUE n° L 327 du 14 décembre 2005, p. 28–32.

¹³²² EU Concept on CSDP Support to Integrated Border Management, 16 December 2013, doc. 17868/13.

¹³²³ Décision 2013/233/PESC du Conseil du 22 mai 2013 relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 138 du 24 mai 2013, p. 15–18.

¹³²⁴ Articles 1 et 2 de la décision (PESC) 2016/207 du Conseil du 15 février 2016 modifiant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 39 du 16 février 2016, p. 45–46.

¹³²⁵ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité, 5 juillet 2016, JOIN (2016) 31 final, p. 2.

¹³²⁶ Stratégie européenne de sécurité « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur », préc.

droits humains et à la réforme du secteur de la sécurité¹³²⁷. En 2005, le Conseil de l'Union elabora le concept du soutien de la PSDC à la réforme du secteur de la sécurité¹³²⁸. Ce concept est défini de manière extrêmement large, incluant le soutien, l'assistance ou le conseil aux autorités locales, à la fois exécutives, législatives ou judiciaires ou les acteurs de sécurité, dans les réformes dans le secteur de la sécurité¹³²⁹. En parallèle, la Commission elabora en 2006 une réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité¹³³⁰. Selon la Commission, la dimension externe de l'ELSJ constitue un élément clé dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité, les missions relevant de la PSDC et l'action de la Communauté dans la dimension extérieure de l'ELSJ dans ce domaine pouvant agir de manière complémentaire¹³³¹.

Le domaine de la réforme du secteur de la sécurité associe, voire fusionne, les instruments et les acteurs de la PSDC et de l'ELSJ. Il constitue un point de rencontre entre la PSDC et l'ELSJ¹³³². Par son objet et sa portée, il vise à renforcer « *la capacité d'un État à répondre à l'éventail des mesures de sécurité intérieures et extérieures* »¹³³³. Les missions dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité peuvent avoir diverses déclinaisons et dépassent l'approche sectorielle de chaque domaine, militaire, police ou justice. Selon Fred TANNER et Heiner HÄNGGI, ce domaine « *englobe toutes les institutions de l'État qui ont pour mandat officiel d'assurer la sécurité de l'État et de ses citoyens (...), telles que les forces armées, la police, la gendarmerie et les forces paramilitaires, les services de renseignement et secrets, les gardes-frontières ainsi que les institutions judiciaires et pénales* »¹³³⁴.

¹³²⁷ Plan d'action pour les aspects civils de gestion de crise de la PESD, adopté par le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004, p. 3 ; Conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004, doc. 10679/1/04 REV 1.

¹³²⁸ EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR), 13 October 2005, doc. 12566/4/05.

¹³²⁹ *Ibid.*, point 11.

¹³³⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité, 24 mai 2006, COM (2006) 253 final.

¹³³¹ *Ibid.*, p. 3.

¹³³² G. MOUNIER, "European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security", *op. cit.*, spéc., p. 52.

¹³³³ EU concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR), 13 October 2005, doc. 12566/4/05, p. 9.

¹³³⁴ F. TANNER, and H. HÄNGGI, "Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighbourhood", *Chaillot Paper*, n° 80, EU Institute for Security Studies (EUISS), Paris, July 2005, 108 p., spéc., p. 13. Traduit par nos soins.

La première mission de l'Union en matière de réforme du secteur de la sécurité a été déployée en 2005 en République démocratique du Congo¹³³⁵. Cette mission à composante militaire agit en complément d'une autre mission engagée dans la réforme du secteur de la sécurité civile. En juin 2007, l'Union remplaça la mission de police initiale par une mission plus globale en matière de réforme du secteur de la sécurité dans les domaines de la police et de la justice¹³³⁶. Cette dernière contribuait notamment à « *la réforme et à la restructuration de la police nationale congolaise* »¹³³⁷ et à « *améliorer l'interaction entre la police et le système de justice pénale au sens large* »¹³³⁸. Dans ses derniers mois, la mission contribuait à « *appuyer la police nationale congolaise et le ministère de l'intérieur et de la sécurité dans la mise au point des concepts de la réforme de la police et dans sa mise en œuvre, en prodiguant des conseils opérationnels, pilier essentiel du mandat de la mission* », à « *améliorer la capacité opérationnelle de la police nationale congolaise au moyen d'activités de mentorat, de surveillance, de conseil et de formation* » et à « *soutenir la lutte contre l'impunité en matière de droits de l'homme et de violences sexuelles et renforcer l'interaction police-justice* »¹³³⁹. Le déploiement parallèle de ces deux missions démontre, d'une part, la transition de l'approche sectorielle de la gestion de crise à travers des missions de police vers une approche plus globale de réforme du secteur de la sécurité¹³⁴⁰, et d'autre part, le maintien initial d'une approche duale de ce concept entre le volet militaire et le volet civil. Bien que le passage entre les deux missions vers une mission unique ait été évoqué¹³⁴¹, il ne fut jamais réalisé¹³⁴².

¹³³⁵ Action commune 2005/355/PESC du Conseil du 2 mai 2005 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC), JOUE n° L 112 du 3 mai 2005, p. 20–23.

¹³³⁶ Action commune 2007/405/PESC du Conseil du 12 juin 2007 relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE n° L 151 du 13 juin 2007, p. 46–51.

¹³³⁷ Article 2 §1 de l'action commune 2007/405/PESC, préc.

¹³³⁸ *Ibid.*

¹³³⁹ Décision 2011/537/PESC du Conseil du 12 septembre 2011 modifiant et prorogeant la décision 2010/576/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE n° L 236 du 13 septembre 2011, p. 8–9. Voir N. GROS-VERHEYDE, « La mission EUPOL au Congo : en recherche de transition », *Bruxelles2*, 18 juin 2013, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2013/06/la-mission-eupol-au-congo-en-recherche-de-transition/> (consulté en octobre 2024).

¹³⁴⁰ La décision relative à la mission EUPOL RD Congo prévoit « *qu'il n'y aura pas de discontinuité entre la fin des activités de l'EUPOL Kinshasa et le début de celles de l'EUPOL RD Congo* ». Considérant 8 du préambule de l'action commune 2007/405/PESC, préc.

¹³⁴¹ *Considérant 8 du préambule* de l'action commune 2007/406/PESC du Conseil du 12 juin 2007 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), JOUE n° L 151 du 13 juin 2007, p. 52–56.

¹³⁴² La mission EUPOL RD Congo prit fin en septembre 2014. Décision 2013/467/PESC du Conseil du 23 septembre 2013 modifiant et prorogeant la décision 2010/576/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE n° L 252 du 24 septembre 2013, p. 27–28.

Par la suite, les missions en matière de réforme du secteur de la sécurité adoptèrent une approche plus globale. Le déploiement de la seconde mission en matière de réforme du secteur de la sécurité en Guinée-Bissau lia la composante militaire aux composantes policière et judiciaire¹³⁴³. D'une manière plus significative, la mission de conseil sur la réforme du secteur de la sécurité civile déployée par l'Union en Ukraine en 2014 n'a fait que renforcer la contribution et les interactions entre la PSDC et l'ELSJ¹³⁴⁴. Cette mission, qui vise à « *d'apporter une aide à l'Ukraine dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité civile, notamment pour ce qui concerne les services de police et l'État de droit* »¹³⁴⁵, s'inscrit dans un cadre plus général d'une volonté de l'Union de renforcer la coopération entre l'Union européenne et l'Ukraine dans le domaine de la sécurité intérieure¹³⁴⁶. D'autres missions civiles¹³⁴⁷ ou militaires¹³⁴⁸ ont également été lancées par l'Union en matière de réforme du secteur de la sécurité et contribuent à la diversification des opérations de gestion de crise de la PSDC¹³⁴⁹.

Sans évoquer l'intégralité des missions civiles dans ce domaine, le concept de réforme du secteur de la sécurité dans les États tiers lie naturellement la PSDC et l'ELSJ en déployant des missions dans les domaines couverts par ce dernier au sein de l'Union. En outre, le concept implique une approche intégrée et systématique de tous les instruments de l'Union, y compris

¹³⁴³ La mission était composée de conseillers appelés à travailler aussi bien avec les forces armées que les forces de police judiciaire. Article 3 de l'action commune 2008/112/PESC du Conseil du 12 février 2008 relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE-BISSAU), JOUE n° L 40 du 14 février 2008, p. 11–15.

¹³⁴⁴ Décision 2014/486/PESC du Conseil du 22 juillet 2014 relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine), JOUE n° L 217 du 23 juillet 2014, p. 42–47.

¹³⁴⁵ Article 1^{er} de la décision 2014/486/PESC, préc.

¹³⁴⁶ Conclusions du Conseil sur le renforcement de la coopération entre l'Union européenne et l'Ukraine dans le domaine de la sécurité intérieure, 11 décembre 2017, doc. 15615/17.

¹³⁴⁷ Voir par exemple : Décision (PESC) 2017/1869 du Conseil du 16 octobre 2017 relative à la mission de conseil de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en Iraq (EUAM Iraq), JOUE n° L 266 du 17 octobre 2017, p. 12–18 ; Décision (PESC) 2019/2110 du Conseil du 9 décembre 2019 relative à une mission de conseil PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine (EUAM RCA), JOUE n° L 318 du 10 décembre 2019, p. 141–146 ; Décision (PESC) 2021/14 du Conseil du 7 janvier 2021 modifiant la décision 2014/219/PESC relative à la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali), JOUE n° L 5 du 8 janvier 2021, p. 16–17.

¹³⁴⁸ Voir par exemple : Décision (PESC) 2015/78 du Conseil du 19 janvier 2015 relative à une mission de conseil militaire PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine (EUMAM RCA), JOUE n° L 13 du 20 janvier 2015, p. 8–12.

¹³⁴⁹ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 2.

l'expertise des acteurs de l'ELSJ¹³⁵⁰. En cela, les missions civiles contribuent à l'exportation non seulement des standards, mais aussi du personnel de l'ELSJ.

B. L'exportation de l'ELSJ par les missions civiles de la PSDC

La doctrine s'est interrogée sur le fait de savoir si les missions civiles de la PSDC constituent *de facto* des instruments de projection de l'ELSJ¹³⁵¹. En menant des missions de formation, de conseil ou d'assistance dans les domaines de la police, de la justice ou du contrôle des frontières, ces missions civiles de gestion de crise contribuent de fait à l'externalisation à la fois des standards (1), mais aussi du personnel (2) de l'ELSJ.

1. L'exportation des standards de l'ELSJ

Les missions civiles de gestion de crise de la PSDC peuvent être considérées comme des instruments de projection des « *acquis et standards de l'Union en matière de sécurité* »¹³⁵² en dehors de l'Union. Elles constituent un des moyens utilisés par l'Union pour diffuser à l'extérieur de ses frontières son modèle de sécurité¹³⁵³. L'exportation des standards de sécurité de l'ELSJ par la transformation et le renforcement des capacités des États tiers est un objectif de la dimension externe de l'ELSJ expressément affiché dès 2005 par le Conseil¹³⁵⁴. Ce dernier n'exclut pas la poursuite de cet objectif à travers les opérations de gestion de crise de la PSDC, en qu'elles peuvent inciter les États tiers « *à adopter et à mettre en œuvre les normes et obligations internationales dans le domaine de la JAI* »¹³⁵⁵. Cette projection à travers les missions civiles a en effet pour objectif d'« *aider les pays tiers à aligner leur cadre juridique et leurs capacités opérationnelles sur l'acquis et les normes communautaires dans le domaine*

¹³⁵⁰ Council conclusions on EU-wide strategic framework to support Security Sector Reform (SSR), 14 November 2016, doc. 13998/16, point 5.

¹³⁵¹ G. MOUNIER, "European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security", *op. cit.*, spéc., p. 47.

¹³⁵² J.-C. MARTIN, « Le renforcement des synergies entre sécurités intérieure et extérieure », in J. AUVRET-FINCK, *Vers une relance de la politique de sécurité et défense commune?*, Larcier, 2014, p. 253 et s.

¹³⁵³ Communication de la Commission, Une stratégie relative à la dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, 12 octobre 2005, COM (2005) 491 final, p. 5 : « *À l'intérieur de ses frontières, l'Union a mis en place un vaste cadre qui servira à réglementer l'espace de liberté, de sécurité et de justice* » qui « *peut servir d'inspiration aux pays tiers* ».

¹³⁵⁴ Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI : liberté, sécurité et justice au niveau mondial, 6 décembre 2005, doc. 15446/05, point 9.

¹³⁵⁵ *Ibid.*, point 6.

de la sécurité »¹³⁵⁶. D'autres moyens d'exportations ont également été mis en œuvre par l'Union, notamment par la conclusion d'accords externes ou par le déploiement d'agents de liaison par les agences de l'ELSJ¹³⁵⁷. Les différentes missions civiles de formation, de conseil et d'assistance dans les domaines de la police, de la justice ou du contrôle des frontières ont consisté à implanter dans les États tiers des standards de sécurité mis en place par l'Union dans les différents domaines de l'ELSJ. Les missions de police de la PESD sont notamment perçues par la doctrine comme jouant un rôle de « *convoyeur* »¹³⁵⁸ des standards de l'Union en matière de sécurité intérieure. L'exportation de ces standards constitue également l'essence même des missions portant sur la réforme du secteur de la sécurité.

L'exportation de ces standards a été particulièrement apparente à travers les missions de police déployées dans les Balkans occidentaux et dans les missions civiles dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité. Pour les premières, l'exportation des standards de l'Union dans le domaine de l'ELSJ vers les pays des Balkans a été reconnue dès 2003¹³⁵⁹. Cette exportation remplit le double objectif d'assurer à la fois la stabilité de ces pays dans cette région et aussi d'ouvrir la voie dans la perspective de leur adhésion à la Union¹³⁶⁰. Les missions de police déployées en Bosnie-Herzégovine et en Macédoine du Nord, en fournissant une assistance et des conseils en matière de police, contribuaient à l'exportation de ces standards¹³⁶¹. La première avait expressément pour mandat de créer « *par des actions d'encadrement, de supervision et d'inspection, une force de police viable, professionnelle et multiethnique qui respecte les meilleures pratiques européennes et internationales* »¹³⁶². La seconde apportait son aide « *à la constitution d'un service de police efficace et professionnel sur la base des normes européennes en matière de police* »¹³⁶³. La mission EULEX Kosovo, disposant d'un mandat plus large couvrant « *tous les domaines liés au secteur plus vaste de l'État de droit (y compris les douanes), tout en assumant certaines responsabilités exécutives* »¹³⁶⁴, a particulièrement

¹³⁵⁶ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Deuxième rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne, 10 avril 2013, COM (2013) 0179 final, p. 19.

¹³⁵⁷ Voir notamment EU Action against Organised Crime in the Western Balkans, 2 December 2003, doc. 14810/03.

¹³⁵⁸ G. MOUNIER, "European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security", *op. cit.*, spéc., p. 55. Traduit par nos soins.

¹³⁵⁹ EU Action against Organised Crime in the Western Balkans, 2 December 2003, doc. 14810/03.

¹³⁶⁰ Considérant 3 du préambule de l'action commune 2005/824/PESC, préc.

¹³⁶¹ Action commune 2002/210/PESC, préc. ; Action commune 2003/681/PESC, préc.

¹³⁶² Article 2 de l'action commune 2005/824/PESC, préc.

¹³⁶³ Article 2 de l'action commune 2005/826/PESC, préc.

¹³⁶⁴ Article 3 a) de l'action commune 2008/124/PESC, préc.

contribué à l'exportation de ces standards¹³⁶⁵. Cette mission offre également un parfait exemple d'exportation du personnel de l'ELSJ par les missions civiles de la PSDC.

2. L'exportation du personnel de l'ELSJ

Les missions civiles de la PSDC fournissent une illustration récurrente de la manière dont les moyens de l'ELSJ peuvent être mis au service de la poursuite des objectifs de la PESC¹³⁶⁶. Sur le plan opérationnel, cela se traduit par la mobilisation du personnel de l'ELSJ au profil de la réalisation des objectifs des missions civiles de la PSDC. En effet, la réalisation d'une mission civile de la PSDC dans les domaines de la police ou de l'État de droit nécessite le déploiement de personnels et d'acteurs provenant du domaine de l'ELSJ, en particulier des officiers de police, des juges, des procureurs ou des garde-frontières¹³⁶⁷. Les acteurs européens ou nationaux de l'ELSJ fournissent en personnel les missions civiles de la PSDC. Le recours à des « *moyens d'ordre policier ou judiciaire* »¹³⁶⁸ pour permettre d'atteindre les objectifs de la PESC a été reconnu par l'avocat général de la Cour de justice Yves BOT dans ses conclusions du 30 janvier 2014 sur l'affaire relative à l'accord entre l'Union et Île Maurice pour le transfert de pirates. À travers les missions déployées dans le cadre de la PSDC, l'Union peut recourir à « *des moyens civils, comme le renforcement du système judiciaire et des services de police des États tiers concernés* »¹³⁶⁹. En outre, la mobilisation de personnel de l'ELSJ a été mise en lumière à travers d'autres affaires portées devant la Cour de justice, et plus particulièrement celles portées par Madame H, experte nationale détachée affectée au poste de procureure –

¹³⁶⁵ Article 2 de l'action commune 2008/124/PESC, préc. : « *EULEX KOSOVO aide les institutions du Kosovo, les autorités judiciaires et les organismes chargés de l'application des lois à progresser sur la voie de la viabilité et de la responsabilisation et à poursuivre la mise sur pied et le renforcement d'un système judiciaire multiethnique indépendant, ainsi que de services de police et des douanes multiethniques, de manière à ce que ces institutions soient libres de toute interférence politique et s'alignent sur les normes reconnues au niveau international et sur les bonnes pratiques européennes* ».

¹³⁶⁶ E. NEFRAMI, « L'aspect externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice : quel respect des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne ? », in C. FLAESCH-MOUGIN et L. S. ROSSI (dir.), *La dimension extérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, coll. Rencontres européennes, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 525 et s.

¹³⁶⁷ Draft working method for closer cooperation and coordination in the field of EU security, 10 May 2011, doc. 9125/2/11, point 2.6. Voir par exemple : Décision 2002/212/PESC du Conseil du 11 mars 2002 relative à la nomination du chef/commissaire de police de la Mission de police de l'Union européenne (MPUE), JOUE n° L 70 du 13 mars 2002, p. 8–8.

¹³⁶⁸ Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 30 janvier 2014 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-658/11, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, ECLI:EU:C:2014:41, points 117 et 118 : « *la PESC peut impliquer le recours à des moyens d'ordre policier ou judiciaire pour permettre d'atteindre ses objectifs* ».

¹³⁶⁹ E. NEFRAMI, « L'aspect externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice : quel respect des principes et des objectifs de l'action extérieure de l'Union européenne ? », *op. cit.*, p. 527.

conseillère en justice pénale dans la mission de police de l'Union en Bosnie-Herzégovine¹³⁷⁰ ou encore dans l'affaire *SC contre EULEX Kosovo*, dont la requérante est une procureure employée par la mission en tant que membre du personnel international contractuel¹³⁷¹.

Cette utilisation des moyens de l'ELSJ par la PESC n'est pas nouvelle et constitue une illustration concrète de la nécessité « *d'intégrer pleinement les questions JAI dans la politique extérieure de l'Union* »¹³⁷². Cette intégration s'est traduite en pratique à travers le rôle accru du personnel de police dans les missions extérieures¹³⁷³. Lors du Conseil européen de Feira en 2000, les États membres se sont accordés pour créer une force de police de réaction rapide afin de mener des opérations de gestion de crise de nature civile¹³⁷⁴. Cette force est composée de 5000 officiers de police dont 1000 sont déployables en 30 jours dès 2003 dans des missions de police internationales ou autonomes de gestion de crise de la PESD¹³⁷⁵. Le groupe de travail « Coopération policière » du Conseil en formation « Justice et affaires intérieures » a été particulièrement impliqué dans l'établissement des critères de sélections de ces officiers de police dans le cadre de la gestion civile des crises¹³⁷⁶. Ces officiers de police des États membres constituent « *la pierre angulaire* »¹³⁷⁷ des capacités des missions civiles. Pour la mission de police en Bosnie-Herzégovine, l'Union a mobilisé 500 officiers de police et 200 officiers pour la mission de police en République de Macédoine¹³⁷⁸. Ces officiers de police, mais aussi les magistrats et les garde-frontières déployés dans les missions civiles de la PSDC sont majoritairement des officiers détachés par les États membres, employés au niveau national dans des questions ayant trait à la sécurité intérieure. En dehors des missions civiles de la PSDC,

¹³⁷⁰ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2016, H. c/ Conseil, Commission et MPUE Bosnie-Herzégovine, aff. C-455/14 P, ECLI:EU:C:2016:569.

¹³⁷¹ Trib. UE (ord), 19 septembre 2018, *SC c/ EULEX Kosovo*, aff. T-242/17, ECLI:EU:T:2018:586 ; CJUE, 25 juin 2020, *SC c/ EULEX Kosovo*, aff. C-730/18 P, ECLI:EU:C:2020:505 ; Trib. UE, 19 octobre 2022, *SC c/ Eulex Kosovo*, aff. T-242/17 RENV, ECLI:EU:T:2022:637.

¹³⁷² Conseil de l'Union européenne, Priorités et objectifs de l'Union européenne pour les relations extérieures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, 6 juin 2000, doc. 7653/00, point B.

¹³⁷³ D. LUTTERBECK, "Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe", *European Security*, Routledge, Taylor & Francis, Vol. 14, No. 2, June 2005, pp. 231-253, spéc., p. 237.

¹³⁷⁴ Conclusions du Conseil européen de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin 2000, point 11.

¹³⁷⁵ *Ibid.*

¹³⁷⁶ Conseil de l'Union européenne, Critères applicables par l'UE pour la sélection des policiers, leur équipement et exigences concernant leur formation dans le cadre de la gestion civile des crises, 7 mai 2001, doc. 5038/3/01 REV 3 COR 2. Voir F. PASTORE, "Reconciling the Prince's Two Arms", *Occasional Paper no. 30*, EUISS, Paris, October 2001, p. 5 et 6.

¹³⁷⁷ G. MOUNIER, "European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security", *op. cit.*, spéc., p. 57. Traduit par nos soins.

¹³⁷⁸ Article 6 §2 de l'action commune 2005/824/PESC, préc. ; Article 5 §4 de l'action commune 2005/826/PESC, préc. Voir A. LAMBERT, « Les interventions « militaires » de l'Union européenne dans les Balkans », *Relations internationales* 2006/1 (n° 125), pp. 59-72.

ces mêmes officiers issus de différents États membres coopèrent entre eux sur des questions ayant trait à l'ELSJ à travers les échanges d'informations ou les agences¹³⁷⁹. La mission de police en Bosnie incluait d'ailleurs dans sa structure le bureau d'Europol en place dans cet État¹³⁸⁰. Dans les missions civiles de police ou de réforme du secteur de la sécurité, ce sont ces mêmes officiers de police, magistrats ou garde-frontières qui renforcent les capacités des États tiers à lutter contre les différents domaines de criminalité ou à réformer leur service de sécurité¹³⁸¹. L'expertise développée par les acteurs de l'ELSJ au sein de l'Union constitue des atouts que l'Union déploie en dehors pour mener des missions de police, d'État de droit et de réforme du secteur de la sécurité ainsi que pour lutter contre la criminalité en dehors de l'Union.

II. La lutte contre les domaines de criminalité de l'ELSJ dans les États tiers

Les liens entre la déliquescence et la fragilité de certains États tiers et les menaces transnationales telles que le terrorisme et la criminalité organisée, impactant la sécurité de l'Union, ont été clairement reconnus dès la stratégie européenne de sécurité de 2003¹³⁸². La faiblesse ou le manque d'institutions stables dans les tiers pays est une des principales raisons de la prospérité de la criminalité organisée et du terrorisme¹³⁸³. En cela, les États tiers sont considérés comme la « *première ligne de défense* »¹³⁸⁴ de la sécurité à l'intérieur de l'Union. Assez rapidement, il a été établi que les opérations de gestion de crises, et plus particulièrement les missions civiles, pouvaient contribuer à la poursuite des objectifs de l'ELSJ en s'attaquant aux problèmes liés à la lutte contre la criminalité dans les pays tiers¹³⁸⁵. Initialement, les missions civiles de la PSDC étaient principalement centrées sur la lutte contre la criminalité organisée et la lutte contre le terrorisme (A). Puis, en réaction à la multiplication et la

¹³⁷⁹ G. MOUNIER, "European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security", *op. cit.*, spéc., p. 57-58.

¹³⁸⁰ Article 4 §1 b) de l'action commune 2007/749/PESC du Conseil du 19 novembre 2007 concernant la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine, JOUE L 303 du 21 novembre 2007, p. 40-44.

¹³⁸¹ *Ibid.*

¹³⁸² Stratégie européenne de sécurité « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur », préc. : « *La meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d'États démocratiques bien gouvernés. [...] Rétablir la bonne gestion des affaires publiques dans les Balkans, promouvoir la démocratie et permettre aux autorités de la région de s'attaquer à la criminalité organisée constituent l'un des moyens les plus efficaces pour lutter contre ce fléau au sein même de l'UE* ». P. KLIKUNAS, T. TAMMINEN, *The CSDP Handbook on Advisory Support to Tackling Organised Crime*, CMC Finland, October 2019, 100 p., spéc., p. 14.

¹³⁸³ Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne, Vers un modèle européen de sécurité, adoptée par le Conseil Justice et Affaires intérieures lors de sa session des 25 et 26 février 2010, a été approuvée par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, p. 29.

¹³⁸⁴ Stratégie européenne de sécurité « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur », préc., p. 16.

¹³⁸⁵ Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI : liberté, sécurité et justice au niveau mondial, 6 décembre 2005, doc. 15446/05, p. 6 ; Conseil européen, Le programme de Stockholm — une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, préc., spéc., p. 34.

diversification des menaces, l'Union a étendu les domaines de criminalité poursuivis par les missions civiles (B).

A. La contribution à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme dans les États tiers

Initialement, les missions civiles de la PSDC étaient principalement centrées sur la lutte contre la criminalité organisée (1). La lutte contre le terrorisme s'est ensuite imposée comme un domaine de criminalité privilégié par les missions civiles (2).

1. La lutte contre la criminalité organisée dans les États tiers

Selon Gregory MOUNIER, « *les similitudes des objectifs poursuivis par les deux politiques conduisent à se demander si les opérations de gestion civile des crises, entreprises dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et dont les objectifs sont la réforme du secteur de la sécurité, ne sont pas, de facto, utilisées comme instruments pour projeter les politiques JAI à l'étranger et pour inclure les pays tiers dans la poursuite des objectifs de politique intérieure de l'UE : la lutte contre le crime organisé* »¹³⁸⁶. En effet, plusieurs missions civiles en matière de police, de réforme du secteur de la sécurité ou d'assistance à la gestion des frontières contribuent à lutter contre la criminalité organisée et contre les différents trafics. La lutte contre la criminalité organisée dans le cadre des missions civiles de la PSDC a été immédiate et particulièrement apparente dans les pays des Balkans¹³⁸⁷. Elle constitue depuis longtemps le point de rencontre de la PESD et de l'ELSJ. À la fin des conflits yougoslaves, les pays des Balkans, notamment la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo et l'Albanie ont rapidement été considérés comme « *un terrain fertile pour diverses activités transfrontalières illicites affectant directement la sécurité intérieure des pays de l'UE* »¹³⁸⁸. En 2003, les pays des Balkans ont été identifiés comme la source de la criminalité organisée notamment en matière de trafic de drogues et d'exploitation sexuelle¹³⁸⁹. La déclaration du

¹³⁸⁶ G. MOUNIER, « European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security Beyond the Borders », *op. cit.*, p. 47. Traduit par nos soins

¹³⁸⁷ EU Action against Organised Crime in the Western Balkans, 2 December 2003, doc. 14810/03.

¹³⁸⁸ D. LUTTERBECK, "Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe", *op. cit.*, p. 238: "as places such as Bosnia, Kosovo or Albania are nowadays viewed as major breeding grounds for various illicit cross-border activities directly affecting the internal security of EU countries". Traduit par nos soins.

¹³⁸⁹ Stratégie européenne de sécurité « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur », préc.

sommet de Thessalonique UE - Balkans occidentaux de juin 2003 met également l'accent sur la lutte contre la criminalité organisée, la corruption et les migrations illégales¹³⁹⁰.

Dès lors, les déploiements des missions, notamment de police dans ces pays, ont souvent été considérés comme un moyen, non seulement, de lutter contre la criminalité sur place, mais aussi avant qu'elle n'atteigne le territoire de l'Union¹³⁹¹. La lutte contre la criminalité organisée constitue l'une des principales raisons du déploiement des missions de police en Bosnie-Herzégovine¹³⁹² et en République de Macédoine¹³⁹³. Ces dernières visent à aider les autorités locales en les assistant notamment « *dans la planification et la conduite des enquêtes sur les crimes et la criminalité organisée* »¹³⁹⁴. De la même manière, la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine avait pour mandat « *la consolidation de l'ordre public, y compris la lutte contre la criminalité organisée* »¹³⁹⁵. La mission contribuant de la manière la plus significative à la lutte contre la criminalité organisée, mais aussi à d'autres domaines de criminalité n'est autre que la mission EULEX Kosovo. Dotée d'un mandat exécutif, la mission veille à ce que « *les affaires de crimes de guerre, de terrorisme, de criminalité organisée, de corruption, de crimes interethniques, de délinquance financière ou économique et d'autres infractions graves fassent dûment l'objet d'enquêtes, de poursuites, de décisions judiciaires et de sanctions conformément au droit applicable* »¹³⁹⁶. Pour cela, elle contribue « *au renforcement de la coopération et de la coordination tout au long du processus judiciaire, dans le domaine de la criminalité organisée ; participe à la lutte contre la corruption, la fraude et la criminalité financière ; collabore à la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de lutte contre la corruption au Kosovo* »¹³⁹⁷. Encore aujourd'hui, la mission peut suivre « *certaines affaires et certains procès devant les institutions de la justice civile et pénale du Kosovo* »¹³⁹⁸ en matière de grande criminalité organisée.

¹³⁹⁰ Déclaration du Sommet UE – Balkans occidentaux de Thessalonique, 21 juin 2003, C/03/163, doc. 10229/03, point 6 et 7.

¹³⁹¹ D. LUTTERBECK, "Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe", *op. cit.*, p. 238.

¹³⁹² Action commune 2002/210/PESC, préc.

¹³⁹³ Action commune 2003/681/PESC, préc. ; Action commune 2005/826/PESC, préc.

¹³⁹⁴ Article 2 de l'action commune 2005/824/PESC, préc.

¹³⁹⁵ Article 3 de l'action commune 2003/681/PESC, préc.

¹³⁹⁶ Article 3 d) de l'action commune 2008/124/PESC, préc.

¹³⁹⁷ Article 3 e), f), g) de l'action commune 2008/124/PESC, préc.

¹³⁹⁸ Article 3 a) de la décision (PESC) 2018/856 du Conseil du 8 juin 2018 modifiant l'action commune 2008/124/PESC relative à la mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo (Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la Cour internationale de justice (CIJ) sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.) (EULEX KOSOVO), JOUE n° L 146 du 11 juin 2018, p. 5–7.

Par la suite, la lutte contre la criminalité organisée a été étendue aux missions civiles menées sur le continent africain. La mission visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en Guinée-Bissau a été déployée spécifiquement pour lutter contre le trafic de stupéfiants¹³⁹⁹. Les deux missions EUCAP Sahel déployées au Niger et au Mali, respectivement en 2012 et 2014, avaient initialement pour objectif de soutenir le renforcement des capacités des forces de sécurité nigériennes et maliennes dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée¹⁴⁰⁰. Le préambule de la décision relative à la mission EUCAP Sahel mentionne expressément que la mission a pour objectif « *de prévenir la propagation de ces menaces à l'Union* »¹⁴⁰¹. En 2017, la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya) a également évolué afin de soutenir « *le renforcement des capacités et la planification stratégique* » en ce qui concerne la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme¹⁴⁰². Ces missions déployées sur le continent africain illustrent la contribution des missions civiles de la PSDC à la lutte contre la criminalité organisée ainsi qu'à la lutte contre le terrorisme.

2. La lutte contre le terrorisme dans les États tiers

La lutte contre le terrorisme est un objectif expressément attribué à l'Union dans le domaine de l'ELSJ¹⁴⁰³ et aux opérations de gestion de crise de la PSDC¹⁴⁰⁴. Cependant, le lien entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et la lutte contre le terrorisme ne s'est pas toujours imposé comme une évidence. La doctrine avait même établi que le lien entre la lutte contre le terrorisme et des opérations de gestion de crise de la PSDC était relativement « *distant* »¹⁴⁰⁵ ou « *insuffisant* »¹⁴⁰⁶. Il n'est cependant pas inexistant. Dès 2002, le Conseil

¹³⁹⁹ Considérant 6 du préambule de l'action commune 2008/112/PESC, préc.

¹⁴⁰⁰ Article 1^{er} de la décision 2012/392/PESC du Conseil du 16 juillet 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger), JOUE n° L 187 du 17 juillet 2012, p. 48–51 ; Considérant 5 du préambule de la décision 2014/219/PESC du Conseil du 15 avril 2014 relative à la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali), JOUE n° L 113 du 16 avril 2014, p. 21–26.

¹⁴⁰¹ Considérant 1 du préambule de la décision 2012/392/PESC, préc.

¹⁴⁰² Article 2 §2 c) de la décision (PESC) 2017/1342 du Conseil du 17 juillet 2017 modifiant et prorogeant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 185 du 18 juillet 2017, p. 60–62.

¹⁴⁰³ Voir les articles 75, 83 §1 al. 2 et 88 §1 TFUE.

¹⁴⁰⁴ Article 43 §1 TUE : Ces opérations peuvent également contribuer « *à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire* ».

¹⁴⁰⁵ L. BALMOND, « Politique de sécurité et de défense commune et terrorisme », in J. AUVRET-FINCK (dir.), *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2010, p. 199–216.

¹⁴⁰⁶ J. ARGOMANIZ, « A rhetorical spill-over? Exploring the link between the European Union Common Security and Defence Policy (CSDP) and the External Dimension in EU Counter-terrorism », *European Foreign Affairs*

européen de Séville présenta une déclaration sur la contribution de la PESD à la lutte contre le terrorisme. L'objectif était que l'Union développe des capacités civiles et militaires de gestion de crises afin de lutter plus efficacement contre le terrorisme¹⁴⁰⁷. En 2004, le Conseil établit un plan d'action de l'Union pour lutter contre le terrorisme¹⁴⁰⁸ et un cadre conceptuel relatif à la dimension PESD qui a trait à la lutte contre le terrorisme¹⁴⁰⁹. Pour autant, la contribution des opérations de gestion de crise à la lutte contre le terrorisme était initialement limitée. La lutte contre le terrorisme était inexistante dans les mandats des opérations militaires. Pour les missions civiles, la mission EULEX Kosovo fut pendant longtemps la seule à contribuer directement à la lutte contre le terrorisme. La mission veille notamment à ce que les affaires de terrorisme « *fassent dûment l'objet d'enquêtes, de poursuites, de décisions judiciaires et de sanctions [...] par l'intervention d'enquêteurs, de procureurs et de juges internationaux travaillant conjointement avec des enquêteurs, des procureurs et des juges kosovars* »¹⁴¹⁰. Il aurait notamment pu être attendu que la lutte contre le terrorisme figurait expressément dans les tâches de la mission de police en Afghanistan. Cette mission n'y contribuait qu'indirectement¹⁴¹¹. En effet, depuis leur origine, les missions civiles contribuent indirectement à la lutte contre le terrorisme à travers notamment la réforme du secteur de la sécurité¹⁴¹². Étant établi que les États défaillants font le nid du terrorisme¹⁴¹³, en prévenant ces défaillances, les missions civiles apportent « *une contribution considérable aux actions à long terme pour la prévention du terrorisme* »¹⁴¹⁴. Selon Gijs DE VRIES, premier coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l'Union européenne, la contribution des missions à la réforme du secteur de la sécurité est une condition préalable et nécessaire à la prévention et à

Review, January 2012, 30 p., disponible sur: <https://www.researchgate.net/publication/255701315> (consulté en octobre 2024).

¹⁴⁰⁷ Conclusions du Conseil européen de Séville, 21 et 22 juin 2002, point 55.

¹⁴⁰⁸ EU Plan of Action on Combating Terrorism, 15 June 2004, doc. 10586/04.

¹⁴⁰⁹ Conceptual Framework on the ESDP dimension of the fight against terrorism, 18 November 2004, doc. 14797/04.

¹⁴¹⁰ Article 3 d) de l'action commune 2008/124/PESC, préc.

¹⁴¹¹ Considérant 1 du préambule de l'action commune 2007/369/PESC, préc. : « *Les deux parties [...] sont déterminées à bâtir un avenir prospère exempt des menaces que font planer le terrorisme, l'extrémisme et la criminalité organisée* ».

¹⁴¹² J. ARGOMANIZ, "A rhetorical spill-over? Exploring the link between the European Union Common Security and Defence Policy (CSDP) and the External Dimension in EU", *op. cit.*, p. 14.

¹⁴¹³ Conclusions du Conseil européen de Séville, 21 et 22 juin 2002, point 55 : « *En favorisant la stabilité, et notamment en renforçant les capacités locales de maintien de l'ordre, ainsi que les normes et les règles en la matière, l'Union européenne contribue à priver les organisations terroristes de la possibilité de s'enraciner* ». Stratégie européenne de sécurité « Une Europe plus sûre dans un monde meilleur », préc., p. 6 « *L'effondrement de l'État peut être associé à des menaces évidentes, telles que la criminalité organisée ou le terrorisme* ».

¹⁴¹⁴ Conceptual Framework on the ESDP dimension of the fight against terrorism, 18 November 2004, doc. 14797/04, point 10.

l'éradication du terrorisme¹⁴¹⁵. Ces missions « *ont contribué, au moins indirectement, à la lutte contre le terrorisme* » en favorisant « *des conditions favorables à la prévention et à la poursuite du terrorisme conformément au droit international* »¹⁴¹⁶. Dès lors, en apportant leur soutien au développement des capacités et en contribuant à la stabilité des États tiers et à la réforme du secteur de la sécurité, les missions civiles contribuent indirectement de plusieurs manières à la lutte contre le terrorisme¹⁴¹⁷.

La contribution des missions civiles à la lutte contre le terrorisme est devenue plus directe et significative à travers les deux missions EUCAP Sahel déployées au Niger et au Mali, respectivement en 2012 et 2014. Ces deux missions visent respectivement à soutenir le renforcement des capacités des forces de sécurité nigériennes et maliennes dans la lutte contre le terrorisme¹⁴¹⁸. Pour la première, la contribution de la mission à la lutte contre le terrorisme et à la sécurité à l'intérieur de l'Union est pleinement assumée¹⁴¹⁹. Inversement, la mission d'assistance à la gestion des frontières EUBAM Libya a, quant à elle, été adaptée en 2017 afin de contribuer à la lutte contre le terrorisme¹⁴²⁰. Ces adaptations s'inscrivent dans la dynamique globale visant à renforcer et diversifier la contribution des missions civiles à la lutte contre le terrorisme et à d'autres domaines de criminalité¹⁴²¹.

Depuis 2017, le lien entre les missions de la PSDC et la lutte contre le terrorisme est davantage affirmé. Le Conseil opta officiellement pour une extension des missions définies à Feira à la lutte contre le terrorisme¹⁴²². Cette extension s'est confirmée sur le plan opérationnel avec le déploiement et l'élargissement d'une mission civile de conseil sur la réforme du secteur

¹⁴¹⁵ G. DE VRIES, "The nexus between EU Crisis Management and Counter-terrorism" in S. BLOCKMANS (ed.) *The European Union and Crisis Management*, The Hague, T.M.C. ASSER, 2008, pp. 355-372, spéc., p. 367. Traduit par nos soins.

¹⁴¹⁶ *Ibid.* Traduit par nos soins.

¹⁴¹⁷ Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, 19 juin 2017, doc. 10384/17, point 7 et 8 ; Strengthening Civilian CSDP - Concept Paper, 18 April 2018, doc. 8084/18, p. 8.

¹⁴¹⁸ Article 1^{er} de la décision 2012/392/PESC, préc. ; Considérant 5 du préambule de la décision 2014/219/PESC, préc.

¹⁴¹⁹ Considérant 1 du préambule de la décision 2012/392/PESC, préc. : « *Plus récemment, la multiplication des actes terroristes et les conséquences du conflit en Libye ont accru le besoin urgent de protéger les citoyens et les intérêts de l'Union dans la région, et de prévenir la propagation de ces menaces à l'Union, tout en contribuant à la réduction des menaces qui pèsent sur la sécurité régionale* ».

¹⁴²⁰ Article 2 §1 c) de la décision (PESC) 2017/1342, préc. ; Article 3 §1 b) de la décision (PESC) 2018/2009 du Conseil du 17 décembre 2018 modifiant et prorogeant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 322 du 18 décembre 2018, p. 25-26.

¹⁴²¹ Voir *infra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 2.

¹⁴²² Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, 19 juin 2017, doc. 10384/17, point 7 et 8.

de la sécurité en Iraq visant spécifiquement à lutter contre le terrorisme¹⁴²³. Cette extension s'est aussi confirmée dans le volet militaire avec le déploiement d'une mission de formation militaire en Mozambique et de partenariat militaire au Niger ciblant spécifiquement la lutte contre les groupes armés terroristes¹⁴²⁴. Cette extension de la contribution des missions civiles de la PSDC s'inscrit dans une volonté plus globale d'étendre cette contribution à d'autres domaines de criminalité.

B. L'extension des domaines de criminalité poursuivis par les missions civiles

À partir de 2015, sur fond de crise migratoire, de la menace terroriste et de l'apparition de nouvelles menaces, cyber et hybrides, les institutions de l'Union ont affiché une forte volonté d'extension des mandats des missions civiles de gestion de crise aux nouvelles menaces sécuritaires (1). Les adoptions simultanées de la boussole stratégique¹⁴²⁵ et du pacte en matière de PSDC civiles¹⁴²⁶ ont largement contribué à cette extension qui a rapidement trouvé une concrétisation sur le plan opérationnel (2).

1. Une volonté d'extension répétée par les institutions

Dès juin 2015, la haute représentante a exprimé la volonté que les missions et les opérations de la PSDC s'inscrivent dans une approche plus large¹⁴²⁷. Les liens entre la sécurité intérieure et extérieure, dans des domaines tels que la migration irrégulière, les trafics de tout genre, le terrorisme et les menaces hybrides, constituent des enjeux de plus en plus importants qui nécessitent un engagement plus important de la PSDC¹⁴²⁸. Cette volonté a été clairement

¹⁴²³ Décision (PESC) 2017/1869, préc. ; Décision (PESC) 2018/1545 du Conseil du 15 octobre 2018 modifiant la décision (PESC) 2017/1869 relative à la mission de conseil de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en Iraq (EUAM Iraq), JOUE n° L 259 du 16 octobre 2018, p. 31–33.

¹⁴²⁴ Décision (PESC) 2021/1143 du Conseil du 12 juillet 2021 relative à une mission de formation militaire de l'Union européenne au Mozambique (EUTM Mozambique), JOUE n° L 247 du 13 juillet 2021, p. 93–98 ; Décision (PESC) 2022/2444 du Conseil du 12 décembre 2022 relative à une mission de partenariat militaire de l'Union européenne au Niger (EUMPM Niger), JOUE n° L 319 du 13 décembre 2022, p. 86–90.

¹⁴²⁵ Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, 21 mars 2022, doc. 7371/22.

¹⁴²⁶ Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile, 19 novembre 2018, doc. 14305/18 ; Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile, 22 mai 2023, doc. 9588/23.

¹⁴²⁷ Voir, CMPD Food for Thought Paper "From strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in EUROPE", 5 July 2016, doc. 10934/16, p. 2.

¹⁴²⁸ *Ibid.*

affirmée en 2016 dans la stratégie globale de sécurité élaborée par la haute représentante. La stratégie établit notamment un lien entre la PSDC et le terrorisme, les menaces hybrides, la cybersécurité, la criminalité organisée et la gestion des frontières extérieures¹⁴²⁹. Dans ses conclusions sur la mise en œuvre de cette stratégie, approuvées par le Conseil européen¹⁴³⁰, le Conseil appelle également à l'utilisation des missions et opérations de la PSDC déployées à l'extérieur de l'Union, « *y compris les hautes mers et l'espace, afin de lutter contre les menaces hybrides, renforcer la cybersécurité, prévenir le terrorisme et la radicalisation et à lutter contre ces phénomènes, à lutter contre le trafic et la traite des êtres humains, à compléter d'autres efforts déployés par l'UE concernant les flux de migration irrégulière (...), à promouvoir le respect des régimes de non-prolifération et à lutter contre le trafic d'armes et la criminalité organisée* »¹⁴³¹.

Cette volonté d'extension du champ des opérations de gestion de crise s'est confirmée dans différents documents de l'Union. En mai 2017, le Conseil confirma le besoin de renforcer la contribution des missions civiles de gestion de crise à la migration irrégulière, aux menaces hybrides, à la cybersécurité, au terrorisme, radicalisation, criminalité organisée, gestion des frontières et la sécurité maritime¹⁴³². Le pacte en matière de PSDC civile¹⁴³³ confirme cette approche extensive en soulignant que les missions civiles de la PSDC doivent aussi contribuer à « *l'action plus large de l'UE* »¹⁴³⁴ face aux nouveaux défis en matière de sécurité. Ces nouveaux défis incluent spécifiquement les menaces liées à la migration irrégulière, aux menaces hybrides, à la cybersécurité, au terrorisme et à la radicalisation, à la criminalité organisée, à la gestion des frontières et à la sécurité maritime¹⁴³⁵. Dans ce pacte, le Conseil et les représentants des États membres insistent également sur la nécessité de préserver et de protéger le patrimoine culturel¹⁴³⁶. En pratique, la mission de conseil de l'Union européenne

¹⁴²⁹ Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte, 2016, p. 15.

¹⁴³⁰ Conclusions du Conseil européen, 15 décembre 2016, EUCO 34/16, point 11.

¹⁴³¹ Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense, 14 novembre 2016, doc. 14149/16, point 7 c).

¹⁴³² Conclusions du Conseil sur la sécurité et la défense dans le contexte de la stratégie globale de l'UE, 18 mai 2017, doc. 9178/17.

¹⁴³³ Ce pacte, adopté par le Conseil de l'Union européenne et les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, contient des orientations stratégiques visant à renforcer la PSDC civile, ainsi qu'une liste d'engagements du Conseil et des États membres et des propositions d'actions en vue d'atteindre des objectifs.

¹⁴³⁴ Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile, 19 novembre 2018, doc. 14305/18, p. 4.

¹⁴³⁵ *Ibid.*

¹⁴³⁶ *Ibid.*

visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en Iraq, l'EUAM Iraq, lancée en 2017, constitue la première mission de gestion de crise à intégrer ces nouveaux domaines de criminalité et la lutte contre ces nouvelles menaces. La mission veille notamment à ce que les actions menées par les autorités irakiennes pour combattre la criminalité organisée englobent la lutte contre les migrations illégales, le trafic d'armes et de drogue, et pour la première fois, la cybercriminalité et le trafic illicite et la destruction des biens culturels¹⁴³⁷. Cette volonté d'extension du champ des missions civiles de la PSDC a en effet rapidement trouvé une concrétion sur le plan opérationnel.

2. Une concrétisation rapide sur le plan opérationnel

Les institutions ont démontré une volonté d'étendre les mandats de certaines missions civiles en les rendant plus globaux. À partir de 2015, et conformément à l'agenda européen en matière de migration¹⁴³⁸, le Conseil a intégré la lutte contre l'immigration clandestine dans les mandats des missions EUCAP Sahel, initialement installées au Mali et au Niger dans le cadre de la guerre au nord du Mali et de la lutte contre le terrorisme. La mission EUCAP Sahel Niger contribue depuis 2016 « à mieux maîtriser et gérer les flux migratoires, à lutter contre la migration irrégulière et à réduire le taux de la criminalité qui y est associé »¹⁴³⁹. Elles luttent désormais contre différents domaines de criminalité incluant le terrorisme, mais aussi la criminalité organisée, la migration irrégulière et le contrôle des frontières¹⁴⁴⁰. Depuis 2016, le mandat de la mission EUBAM Libya prévoit une phase de planification en vue d'une « éventuelle mission civile de gestion de crises portant sur le renforcement des capacités et l'assistance dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité »¹⁴⁴¹. Cette éventuelle mission peut englober les domaines de la police, de l'état de droit, de la gestion des frontières

¹⁴³⁷ Article 3 §5 de la décision (PESC) 2017/1869, préc.

¹⁴³⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Un agenda européen en matière de migration, 13 mai 2015, COM (2015) 240 final.

¹⁴³⁹ Article 3 §1 e) de la décision (PESC) 2016/1172 du Conseil du 18 juillet 2016 modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger), JOUE n° L 193, 19 juillet 2016, p. 106–107. Cette tâche est confirmée dans la décision (PESC) 2018/1247 du Conseil du 18 septembre 2018 modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger), JOUE n° L 235 du 19 septembre 2018, p. 7–8.

¹⁴⁴⁰ Article 1^{er} §1 de la décision (PESC) 2020/1254 du Conseil du 7 septembre 2020 modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger), JOUE n° L 294 du 8 septembre 2020, p. 3–4.

¹⁴⁴¹ Considérant 3 du préambule de la décision (PESC) 2016/207, préc.

et peut permettre la fourniture de conseils et de formations aux autorités libyennes¹⁴⁴². L'extension de cette mission fut confirmée en 2017 en prévoyant un « *cadre élargi de la gestion des frontières* »¹⁴⁴³, notamment en fournissant des capacités à la police côtière du ministère de l'intérieur mais aussi dans le domaine du contrôle de l'application de la loi, de la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme et en fournissant une assistance au ministère de la justice en matière de planification stratégique¹⁴⁴⁴. Par ailleurs, depuis 2023, le mandat de la mission EUBAM Libya a été étendu, au même titre que les missions EUBAM Rafah et l'EUPOL COPPS¹⁴⁴⁵, et contribue désormais au renforcement « *des capacités des autorités et agences libyennes compétentes à gérer les frontières de la Libye, à lutter contre la criminalité transfrontière, y compris la traite des êtres humains et le trafic de migrants, et à combattre le terrorisme* »¹⁴⁴⁶.

Sur le terrain, la plus grande innovation reste le lancement de la mission de partenariat de l'Union en Moldavie dans le contexte du conflit en Ukraine. Cette mission est la première à intégrer dans son champ d'action le renforcement de « *la résilience du secteur de la sécurité de la République de Moldavie dans les domaines de la gestion des crises et des menaces hybrides, y compris la cybersécurité et la lutte contre la manipulation de l'information et l'ingérence étrangères* »¹⁴⁴⁷. Cette mission constitue la première illustration concrète de l'intégration en tant que « *domaine prioritaire* »¹⁴⁴⁸ de la lutte contre les menaces hybrides et plus particulièrement la lutte contre la manipulation de l'information et l'ingérence étrangères dans le mandat d'une opération de gestion de crise¹⁴⁴⁹.

¹⁴⁴² Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, « La migration le long de la route de la Méditerranée centrale Gérer les flux migratoires, sauver des vies », 25 janvier 2017, JOIN (2017) 04 final.

¹⁴⁴³ Article 2 §2 de la décision (PESC) 2017/1342, préc.

¹⁴⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁴⁵ Communiqué de presse du Conseil de l'Union, « Missions civiles PSDC de l'UE: le Conseil proroge les mandats de l'EUBAM Libya, de l'EU BAM Rafah et de l'EUPOL COPPS », 26 juin 2023.

¹⁴⁴⁶ Article 2 de la décision (PESC) 2023/1305 du Conseil du 26 juin 2023 modifiant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 161 du 27 juin 2023, p. 68–69.

¹⁴⁴⁷ Article 1 de la décision (PESC) 2023/855, préc.

¹⁴⁴⁸ Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile, 19 novembre 2018, doc. 14305/18.

¹⁴⁴⁹ Voir C. HUISMAN, « A policy response to foreign information manipulation's impact on civilian CSDP missions », *Center for International Peace Operations*, 11 July 2022, 4 p.

Conclusion de la section 1

Liées dès leur origine, les interactions entre les missions civiles de la PSDC et la dimension externe de l'ELSJ ont toujours été particulièrement intenses. Les missions civiles de la PSDC, à travers les missions de police, d'État de droit, d'assistance à la gestion des frontières ou en matière de réforme du secteur de la sécurité dans les pays tiers, participent à la poursuite des objectifs de l'ELSJ. Par le renforcement des pays tiers et en luttant contre les domaines de criminalité dans ces pays, les missions civiles contribuent directement ou indirectement à la sécurité à l'intérieur de l'Union et aux objectifs de l'ELSJ. Elles contribuent à l'exportation des standards et du personnel de l'ELSJ dans les pays tiers et constituent également une « *composante essentielle* »¹⁴⁵⁰ de la lutte contre la criminalité organisée et la lutte contre le terrorisme et de manière plus large aux défis de sécurité liés à la migration irrégulière, aux menaces hybrides, au terrorisme, à la criminalité organisée, à la radicalisation et à l'extrémisme violent¹⁴⁵¹. Cette contribution des missions de la PSDC dans les domaines de l'ELSJ s'expliquait initialement par le manque de compétence des agences à agir à l'extérieur de l'Union. Cela s'est confirmée avec l'instrumentalisation des opérations militaires à la gestion intégrée des frontières extérieures.

Section 2 - L'instrumentalisation des opérations de gestion de crise de la PSDC à la gestion intégrée des frontières extérieures

Les premières opérations militaires de gestion de crise de la PSDC, lancées dès 2003, avaient pour objectif la stabilisation d'une situation ou le maintien de la paix dans un ou plusieurs États tiers¹⁴⁵². Au fil des années, ces opérations militaires se sont raréfiées, laissant

¹⁴⁵⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, 9 décembre 2020, COM (2020) 795 final, p. 27 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, relative à la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025), 14 avril 2021, COM (2021) 170 final, p. 10.

¹⁴⁵¹ Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, 21 mars 2022, doc. 7371/22, p. 15.

¹⁴⁵² Action commune 2003/92/PESC du Conseil du 27 janvier 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, JOUE n° L 34 du 11 février 2003, p. 26–29 ; Action commune 2003/423/PESC du Conseil du 5 juin 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo, JOUE n° L 143 du 11 juin 2003, p. 50–52 ; Action commune 2004/570/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, JOUE n° L 252 du 28 juillet 2004, p. 10–14 ; Action commune 2007/677/PESC du Conseil du 15

place à des missions militaires de formation et de conseil¹⁴⁵³ ou à des opérations militaires dont les objectifs s'éloignèrent des objectifs originels. En novembre 2008, l'Union lança sa première opération militaire navale, l'opération Atalanta¹⁴⁵⁴, dans le but de lutter contre la piraterie maritime au large de la Somalie. Cette opération navale revêt un volet judiciaire certain¹⁴⁵⁵ et exerce des fonctions de police évidentes en matière de lutte contre la piraterie maritime¹⁴⁵⁶. Elle marqua le début de l'implication des opérations militaires de gestion de crise dans la lutte contre les grandes formes de criminalité organisée et la criminalité internationale ou transfrontalière¹⁴⁵⁷. Elle fut suivie par une seconde opération navale visant à lutter contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains en Méditerranée centrale. Cette opération s'inscrivait dans un contexte plus large lié à la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne.

La gestion des frontières extérieures de l'Union et la lutte contre la criminalité organisée qui découle des flux migratoires constituent les principaux facteurs d'interactions entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et l'ELSJ¹⁴⁵⁸. Depuis le programme de Tampere, la

octobre 2007 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine, JOUE n° L 279 du 23 octobre 2007, p. 21–24.

¹⁴⁵³ Voir notamment la décision 2010/197/PESC du Conseil du 31 mars 2010 relative au lancement d'une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (EUTM Somalia), JOUE n° L 87 du 7 avril 2010, p. 33–33 ; Décision 2013/34/PESC du Conseil du 17 janvier 2013 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali), JOUE L 14 du 18 janvier 2013, p. 19–21 ; Décision (PESC) 2015/78 du Conseil du 19 janvier 2015 relative à une mission de conseil militaire PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine (EUMAM RCA), JOUE n° L 13 du 20 janvier 2015, p. 8–12 ; Décision (PESC) 2016/1137 du Conseil du 12 juillet 2016 relative au lancement de la mission militaire de formation PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine (EUTM RCA), JOUE n° L 188 du 13 juillet 2016, p. 25–25.

¹⁴⁵⁴ Action commune 2008/851/PESC, préc. Voir D. BLANC, « La lutte de l'Union européenne contre la piraterie maritime dans l'océan Indien : la stratégie réussie d'un acteur global », *Revue de l'Union européenne*, 2016, p. 610.

¹⁴⁵⁵ I. BOSSE-PLATIERE, « Le volet judiciaire de la lutte contre la piraterie maritime en Somalie : les accords de transfert conclus par l'Union européenne avec les Etats tiers », *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité. Mélanges en l'honneur du Professeur Pierre-André Lecocq*, Imprimerie centrale du Nord, 2011, pp. 91–112.

¹⁴⁵⁶ M. NAROJEK, "CSDP/FSJ link", Handbook on CSDP Missions and Operations. The Common Security and Defence Policy of the European Union, 2015, ISBN: 978-3-902275-42-4, pp. 50-55, spéc., p. 54.

¹⁴⁵⁷ Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité - Assurer la sécurité dans un monde en mutation, Bruxelles, 11 décembre 2008, préc., p. 20 : la piraterie « constitue une nouvelle forme de la criminalité organisée ». C. MAYER-CARPENTIER, « L'Union européenne et la lutte contre la piraterie maritime. Les incohérences de la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice », *Les cahiers de la sécurité et de la justice*, *Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice*, n° 38, 2017, pp. 142–150.

¹⁴⁵⁸ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Troisième rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (2020) établi conformément à l'article 20 de la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, 20 octobre 2020, COM (2020) 661 final, p. 18 : « Les missions civiles et militaires relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) constituent un outil important dans la lutte contre la criminalité organisée »

gestion des frontières extérieures constitue un objectif majeur pour l'Union dans le domaine de l'ELSJ qui s'est concrétisé par la création de l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (ci-après « l'agence Frontex »)¹⁴⁵⁹. Dans le Traité de Lisbonne, la mise en place d'un système intégré de gestion des frontières extérieures constitue un objectif expressément attribué à l'Union dans le domaine de l'ELSJ¹⁴⁶⁰. Toutefois, ce concept, jamais défini dans le droit primaire ou dans le droit dérivé, revêt plusieurs dimensions, à la fois douanière, frontalière et militaire, et nécessite une approche globale¹⁴⁶¹.

La problématique de la gestion des frontières extérieures s'est également rapidement imposée comme une composante importante des missions civiles de gestion de crise de la PSDC,¹⁴⁶² mais aussi dans le volet militaire avec le lancement en mai 2015 d'une opération militaire navale visant à lutter contre les réseaux de trafic illicite de migrants et de traite des êtres humains dans la partie sud de la Méditerranée centrale¹⁴⁶³. Cette opération militaire, plus communément appelée l'opération Sophia, contribuait directement à la gestion des frontières extérieures de l'Union¹⁴⁶⁴. Elle a pris fin le 31 mars 2020¹⁴⁶⁵ et a été remplacée par l'opération EUNAVFOR MED IRINI¹⁴⁶⁶. Ce déploiement opérationnel dans le cadre de la PSDC confirme, d'une part, qu'un lien s'est établi entre la sécurité de l'Union et les différentes formes de criminalité organisée développées dans le cadre de la crise migratoire, telle que le trafic de

¹⁴⁵⁹ Règlement (CE) n° 2007/2004, préc.

¹⁴⁶⁰ Article 77 §1 c) TFUE.

¹⁴⁶¹ J.-C. MARTIN, *La gestion des frontières extérieures de l'Union. Défis et perspectives en matière de sécurité et de sûreté*, colloque de Nice 4-5 novembre 2010, Pédone, UFR Institut du Droit de la Paix et du Développement, 2011, 300 p., spéc., p. 26.

¹⁴⁶² Draft Concept for ESDP Border missions in the framework of Civilian Crisis Management, 1st December 2006, doc. 16137/06. Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1.

¹⁴⁶³ Article 1^{er} de la décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), JOUE n° L 122 du 19 mai 2015, p. 31-35.

¹⁴⁶⁴ S. LINTERN, "What civilian-military synergies?", in T. TARDY (Ed.), Report n° 31, *Recasting EU civilian crisis management*, EU Institute for Security Studies (EUISS), January 2017, pp. 35-40, spéc., p. 39.

¹⁴⁶⁵ Décision (PESC) 2020/471 du Conseil du 31 mars 2020 abrogeant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 101 du 1 avril 2020, p. 3-3.

¹⁴⁶⁶ Décision (PESC) 2020/472 du Conseil du 31 mars 2020 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI), JOUE n° L 101 du 1 avril 2020, p. 4-10.

migrants¹⁴⁶⁷ et la traite des êtres humains¹⁴⁶⁸, et d'autre part, que la migration est désormais « *une composante spécifique des missions déjà en cours, au titre de la PSDC* »¹⁴⁶⁹. Le nouveau pacte sur l'asile et la migration souligne la contribution importante de ces opérations et missions de la PSDC dans la lutte contre la migration irrégulière et le trafic de migrants¹⁴⁷⁰. Ce déploiement opérationnel dans le cadre de la PSDC a créé de nouvelles interactions avec l'agence Frontex, renouvelant la question de la répartition des compétences entre la PESC et l'ELSJ¹⁴⁷¹. En effet, ce déploiement opérationnel dans des domaines réservés à l'ELSJ, la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains¹⁴⁷², a mis en lumière l'instrumentalisation des opérations de gestion de crise de la PSDC pour la réalisation des objectifs de l'ELSJ. Au cours de cette période, l'opération militaire Sophia est venue compléter les dispositifs opérationnels déployés initialement dans le cadre des agences de l'ELSJ (I). Cependant, cette opération a également mis en lumière les limites pour une opération militaire de la PSDC dans la gestion des frontières extérieures de l'Union (II).

I. Le déploiement d'une opération militaire en complément des dispositifs opérationnels des agences de l'ELSJ

Les missions civiles et les opérations militaires relevant de la PSDC participent à la lutte contre la criminalité organisée en dehors de l'Union. Dans ce cas précis, elles contribuent à la

¹⁴⁶⁷ La traite des êtres humains se définit comme « le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, y compris l'échange ou le transfert du contrôle exercé sur ces personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre, à des fins d'exploitation ». Voir l'article 2 §1 de la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, JOUE n° L 101 du 15 avril 2011, p. 1–11.

¹⁴⁶⁸ Le trafic de migrants se définit comme « le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État ». Voir l'article 3 du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adopté par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale, 15 novembre 2000, entré en vigueur le 28 janvier 2004.

¹⁴⁶⁹ COM (2015) 240 final, préc., p. 7. Avec également les missions EUBAM Libya et les mission EUCAP Sahel Niger et Mali.

¹⁴⁷⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, 23 septembre 2020, COM (2020) 609 final, p. 19.

¹⁴⁷¹ P. GARCÍA ANDRADE, "Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy: A Question of Legal Basis", in J. SANTOS VARA, P. GARCÍA ANDRADE and T. MOLNÁR (Eds), *The Externalisation of EU Migration Policies in Light of EU Constitutional Principles and Values*, European Papers, Vol. 8, 2023, No 2, pp. 959-984.

¹⁴⁷² Articles 79§1 et §2 d), 83 §1 TFUE.

lutte contre la traite des êtres humains¹⁴⁷³ et le trafic de migrants¹⁴⁷⁴ et participent à la gestion intégrée des frontières extérieures. La traite des êtres humains constitue l'une des activités principales de la criminalité organisée dans l'Union¹⁴⁷⁵. L'engagement de l'Union contre les différentes formes de criminalités organisées développées dans le cadre de la crise migratoire participe aussi bien à la sécurité internationale qu'à la sécurité intérieure. L'utilisation des instruments opérationnels de la PSDC et des dispositifs de l'ELSJ, dans l'approche opérationnelle de l'Union face à la criminalité organisée développée dans le cadre de la crise migratoire, s'appuie aussi bien sur des fondements juridiques relatifs à l'ELSJ que sur des fondements juridiques relatifs à la PSDC. Toutefois, bien que la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants relève explicitement des objectifs attribués à l'ELSJ¹⁴⁷⁶, une telle « *militarisation des frontières* »¹⁴⁷⁷ par le déploiement d'une opération militaire de la PSDC s'est avérée un complément rapide et nécessaire (B) afin de combler les insuffisances initiales des dispositifs déployés dans le cadre de l'ELSJ (A).

A. Les insuffisances initiales des dispositifs opérationnels déployés par les agences de l'ELSJ

Le recours à des instruments de la PSDC traduisait « *une forme d'échec* »¹⁴⁷⁸ des dispositifs initialement déployés dans le cadre de l'ELSJ. L'idée de la mise en place d'une opération dans le cadre de la PSDC afin de lutter contre le trafic d'êtres humains et l'immigration illégale avait été étudiée bien avant la crise migratoire de 2015. En 2013, l'Italie avait réclamé, sans succès, le déploiement d'une opération dans le cadre de la PSDC « *afin de*

¹⁴⁷³ Voir notamment la rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Troisième rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (2020) établi conformément à l'article 20 de la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, 20 octobre 2020, COM (2020) 661 final, p. 18 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions relative à la stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains 2021- 2025, 14 avril 2021, COM (2021) 171 final, p. 21.

¹⁴⁷⁴ Voir notamment la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Un plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025), 29 septembre 2021, COM (2021) 591 final, p. 9.

¹⁴⁷⁵ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative au cinquième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 13 décembre 2022, COM (2022) 745 final, p. 14.

¹⁴⁷⁶ Article 83 §1 TFUE et 79 §1 TFUE.

¹⁴⁷⁷ A. BERRAMDANE, « La militarisation des frontières de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2018, p. 222.

¹⁴⁷⁸ C. BILLET, A. HAMONIC, « Réaction renouvelée et renforcée de l'Union européenne aux naufrages de migrants en Méditerranée : l'Union européenne à la recherche d'une réponse globale », *Chronique L'action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2015, p. 623.

lutter contre le trafic d'êtres humains et de décourager les organisations criminelles »¹⁴⁷⁹. Les autorités italiennes avaient alors décidé, après le naufrage très médiatisé de Lampedusa¹⁴⁸⁰, de lancer le 15 octobre 2013 une opération intitulée Mare Nostrum. Cette opération militaro-humanitaire était destinée à la fois à secourir les migrants naufragés et à dissuader les passeurs. Cette opération avait contraint l'Italie à déboursier 9 millions d'euros par mois et avait permis de sauver 150 000 migrants en une année¹⁴⁸¹. Outre son bilan financier très couteux, cette opération avait fait l'objet de nombreuses critiques en ce qu'elle avait eu pour effet de faciliter le passage de clandestins. Le 31 octobre 2014, les autorités italiennes avaient décidé de stopper cette intervention militaire, laissant place à une opération menée dans le cadre de l'agence Frontex.

Cependant, l'action opérationnelle de l'agence Frontex s'était révélée largement insuffisante. Dès le 1^{er} novembre 2014, l'agence Frontex avait en effet mis en place une opération intitulée Triton afin de soutenir l'Italie en matière de surveillance et de contrôle aux frontières en Méditerranée centrale¹⁴⁸². Cette opération mit en lumière le manque de moyens et de compétences de l'agence au moment de la crise migratoire. Avant la refonte de l'agence en 2016, les missions de l'agence consistaient principalement à assister les États membres et à assurer la coordination opérationnelle entre eux¹⁴⁸³. L'agence pouvait pour cela prendre l'initiative, en accord avec un État membre, d'opérations conjointes et de projets pilotes à mener en coopération avec les États membres¹⁴⁸⁴. Son champ d'action ne se limitait qu'aux frontières extérieures des États membres de l'Union¹⁴⁸⁵. En termes de moyens opérationnels, l'agence ne disposait d'aucune autonomie et était donc tributaire des États membres¹⁴⁸⁶. L'agence disposait de trop peu de personnel et de moyens financiers¹⁴⁸⁷ malgré la mise en place, en 2007, d'un

¹⁴⁷⁹ N. GROS-VERHEYDE, « L'Italie demande une opération PSDC sur l'immigration illégale », *Bruxelles2*, 30 octobre 2013, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2013/10/30/litalie-demande-une-operation-psdc-sur-limmigration-illegale/> (consulté en octobre 2024).

¹⁴⁸⁰ Naufrage ayant coûté la vie à 366 migrants le 3 octobre 2013.

¹⁴⁸¹ LE MONDE, « UE : quels moyens pour le sauvetage des migrants en Méditerranée », *Le Monde*, 21 avril 2016, disponible sur : http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/04/21/ue-quels-moyens-pour-le-sauvetage-des-migrants-en-meditteranee_4906599_3214.html (consulté en octobre 2024).

¹⁴⁸² Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/joint-operation-triton-italy--ekKaes> (consulté en mai 2023).

¹⁴⁸³ Article 2 du règlement (CE) n° 2007/2004, préc.

¹⁴⁸⁴ *Ibid.*, article 3 §1.

¹⁴⁸⁵ *Ibid.*, article 8.

¹⁴⁸⁶ *Ibid.*, article 17 § : « Le personnel de l'Agence consiste en un nombre suffisant de fonctionnaires et d'experts nationaux du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures détachés par les États membres pour exercer des fonctions d'encadrement ».

¹⁴⁸⁷ Lors de sa création, l'agence n'était composée que 350 personnels et disposait d'un budget de 6,3 millions.

mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières (appelé « RABIT »)¹⁴⁸⁸. Depuis 2011, l'agence peut également acquérir de ses propres équipements techniques¹⁴⁸⁹. Cependant, son budget, trop restreint, ne lui permettait pas d'en disposer de manière suffisante¹⁴⁹⁰. Enfin, en 2015, le mandat de l'agence, malgré les diverses modifications, ne permettait pas à l'agence d'étendre de manière suffisante son champ d'action à l'extérieure de l'Union et pouvait principalement déployer des agents de liaison dans des pays tiers¹⁴⁹¹.

L'opération Triton a mis en lumière les insuffisances de l'agence. Elle ne constituait en aucun cas une opération de substitution à l'opération Mare Nostrum menée par les autorités italiennes¹⁴⁹². Tout d'abord, les objectifs de l'opération menée par Frontex n'étaient pas similaires à ceux de l'opération menée par les autorités italiennes. Cette dernière avait été créée afin de dissuader les passeurs et d'effectuer des missions de sauvetage en mer. L'opération Triton avait comme principal objectif la surveillance des frontières et non pas de mener des opérations de sauvetage. Elle n'effectuait des missions de sauvetage qu'en cas de nécessité. Ensuite, son champ d'action était nettement plus restreint. L'opération Mare Nostrum agissait dans les eaux territoriales italiennes ainsi que dans les eaux internationales, et ce, jusqu'à la limite des eaux territoriales libyennes. L'agence Frontex ne pouvait à l'époque intervenir qu'en assistance aux frontières extérieures des États membres. L'opération Triton se contentait donc de surveiller les frontières et se cantonnait à celle-ci¹⁴⁹³. Les moyens opérationnels de l'opération Triton étaient également nettement inférieurs à ceux de l'opération Mare Nostrum. En termes de moyens budgétaires, le budget de l'opération Triton s'élevait à 3 millions par mois, soit trois fois moins que le coût des tâches menées par l'opération Mare Nostrum. En termes de moyens opérationnels, l'opération menée par l'agence Frontex ne disposait que de

¹⁴⁸⁸ Ce mécanisme permet à l'agence à fournir rapidement une assistance opérationnelle pour une période limitée à un État membre demandeur confronté à une situation le soumettant à « *des pressions urgentes et exceptionnelles* », caractérisées par des arrivées « *en certains points des frontières extérieures d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers tentant d'entrer clandestinement sur le territoire d'un État membre* ». Article 1^{er} du règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement Européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités, JOUE n° L 199 du 31 juillet 2007, p. 30–39.

¹⁴⁸⁹ Article 7 du règlement (UE) n° 1168/2011, préc.

¹⁴⁹⁰ Le budget de Frontex en 2015 se chiffrait à 114 millions d'euros.

¹⁴⁹¹ Article 14 §3 et §4 du règlement (UE) n° 1168/2011, préc.

¹⁴⁹² M. GARREAU, « Triton, la nouvelle opération de surveillance des frontières européennes », *Le Monde*, 31 octobre 2014, disponible sur : http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/10/31/triton-la-nouvelle-operation-de-surveillance-des-frontieres-europeennes_4515022_4355770.html (consulté en octobre 2024).

¹⁴⁹³ Le mandat de Frontex ne s'établit que jusqu'à 30 milles nautiques des côtes de l'île italienne de Lampedusa. Voir N. GROS-VERHEYDE, « L'Opération Triton en Méditerranée, combien de bateaux ? », *Bruxelles2*, 23 avril 2015, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2015/04/23/lagence-frontex-combien-de-bateaux/> (consulté en octobre 2024).

sept navires contre trente-deux pour l'opération italienne¹⁴⁹⁴. Face à cet écart, le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés avait dénoncé l'insuffisance des moyens de l'opération¹⁴⁹⁵. En parallèle, à partir du 17 mars 2015, l'agence Europol a également lancé une opération intitulée JOT MARE¹⁴⁹⁶, axée sur la lutte contre les groupes criminels organisés impliqués dans le trafic des migrants par bateau en Méditerranée et sur le territoire de l'Union européenne¹⁴⁹⁷. Cette opération menée par l'agence Europol permettait notamment de fournir du renseignement à l'agence Frontex.

Ainsi, avant le déploiement d'une opération de gestion de crise relevant de la PSDC, la dimension opérationnelle de l'Union en matière migratoire reposait essentiellement sur les agences de l'ELSJ. L'opération Triton, remplacée en février 2018 par l'opération Thémis, s'est soldée par un échec en raison du manque de moyens suffisants pour lutter contre les trafiquants et éviter de nouveaux naufrages. Le 19 avril 2015, plus de 800 migrants partis des côtes libyennes ont perdu la vie en tentant de traverser la Méditerranée pour rejoindre l'Italie, dévoilant l'inefficacité des moyens opérationnels déployés dans le cadre de l'ELSJ. Ce naufrage marqua le début d'une réaction renforcée de l'Union face à la crise migratoire¹⁴⁹⁸ avec le déploiement d'une opération militaire de gestion de crise de la PSDC afin de compléter rapidement les insuffisances des dispositifs mis en place dans le cadre de l'ELSJ.

B. Un complément rapide aux insuffisances des dispositifs opérationnels de l'ELSJ

Dès le lendemain du naufrage, un Conseil conjoint des ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur présenta un plan d'action sur les migrations comprenant des « *actions immédiates en réponse à la situation de crise en Méditerranée* »¹⁴⁹⁹. Le 23 avril 2015, le Conseil européen, réuni en réunion extraordinaire, a décidé d'agir pour « *éviter toute nouvelle perte de vies humaines en mer et s'attaquer aux causes profondes de cette situation de détresse* ».

¹⁴⁹⁴ N. GROS-VERHEYDE, « L'Opération Triton en Méditerranée, combien de bateaux ? », *op. cit.*

¹⁴⁹⁵ C. MELKI, « Naufrages en Méditerranée : Frontex et sa mission « Triton » mises en cause », *Le Monde*, 21 avril 2015, disponible sur : http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/04/21/naufrages-en-mediterranee-frontex-et-sa-mission-triton-mises-en-cause_4620055_3214.html#7iqhIm5yXh1mUAtR.99 (consulté en octobre 2024).

¹⁴⁹⁶ Joint Operational Team.

¹⁴⁹⁷ Voir le site de l'agence Europol : <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/joint-operational-team-launched-to-combat-irregular-migration-in-mediterranean> (consulté en octobre 2024).

¹⁴⁹⁸ C. BILLET, A. HAMONIC, « Réaction renouvelée et renforcée de l'Union européenne aux naufrages de migrants en Méditerranée : l'Union européenne à la recherche d'une réponse globale », *op. cit.*

¹⁴⁹⁹ Communiqué de presse de la Commission européenne, « Conseil conjoint des Ministres des affaires étrangères et de l'intérieur : plan d'action en dix points sur la migration », 20 avril 2015, IP/15/4813.

humaine »¹⁵⁰⁰. À cette fin, le Conseil européen s'est engagé à renforcer la présence en mer de l'Union européenne en annonçant sa volonté de renforcer la lutte contre les trafiquants. Ce faisant, il a invité la haute représentante à planifier immédiatement une éventuelle opération dans le cadre de la PSDC afin « *d'entreprendre des efforts systématiques en vue d'identifier, de capturer et de détruire les embarcations avant qu'elles ne soient utilisées par les trafiquants* »¹⁵⁰¹. En parallèle, la Commission européenne présenta en mai 2015 un agenda européen en matière de migration afin de renforcer son action globale¹⁵⁰² et confirma qu'une proposition concernant le lancement d'une opération PSDC pour lutter contre les réseaux criminels de passeurs avait été déposée par la haute représentante¹⁵⁰³. Le 18 mai 2015, au côté des déploiements coordonnés par les agences de l'ELSJ, le Conseil décida de lancer dans le cadre de la PSDC une opération militaire navale, l'opération EUNAVFOR MED Sophia, afin de « *démanteler le modèle économique des réseaux de trafic illicite de migrants et de traite des êtres humains dans la partie sud de la Méditerranée centrale* »¹⁵⁰⁴. Ce déploiement rapide de l'opération Sophia, nécessaire sur le plan opérationnel (1), mais discutable sur le plan juridique (2), a permis de combler en partie certaines insuffisances des dispositifs de l'ELSJ.

1. Un complément nécessaire sur le plan opérationnel

Sur le plan opérationnel, le déploiement de l'opération EUNAVFOR MED s'est révélé beaucoup moins délicat que d'autres opérations militaires antérieures de l'Union¹⁵⁰⁵. Le déploiement rapide de l'opération s'explique par son champ d'action, la zone géographique concernée ainsi que les moyens requis pour la première phase d'opération¹⁵⁰⁶. Cette première phase était une phase d'observation et de surveillance qui consistait à déployer des patrouilles en haute mer en vue de comprendre les activités et les méthodes de contrebande¹⁵⁰⁷. Cette phase

¹⁵⁰⁰ Déclaration de la réunion extraordinaire du Conseil européen, 23 avril 2015, doc. 204/15.

¹⁵⁰¹ *Ibid.*

¹⁵⁰² COM (2015) 240 final, préc.

¹⁵⁰³ *Ibid.*, p. 4.

¹⁵⁰⁴ Article 1^{er} de la décision (PESC) 2015/778, préc.

¹⁵⁰⁵ Par exemple, pour l'opération EUFOR RCA. Voir A. HAMONIC, « Lancement de deux nouvelles opérations de gestion de crise de l'Union européenne en Afrique », *Chronique L'action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2014, p. 753.

¹⁵⁰⁶ N. GROS-VERHEYDE, « EUNAVFOR MED : Pourquoi le renseignement est important ? Pourquoi peu de problèmes de moyens ? », *Bruxelles2*, 18 mai 2015, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2015/05/18/pourquoi-dabord-du-renseignement-pourquoi-peu-de-probleme-de-moyens/> (consulté en octobre 2024).

¹⁵⁰⁷ Article 2 §2 a) de la décision (PESC) 2015/778, préc.

qui ne représentait pas de difficultés techniques et juridiques a été lancée par le Conseil dès le 22 juin 2015¹⁵⁰⁸.

Le 28 septembre 2015, le Comité politique et de sécurité (dénommé ci-après « COPS ») déclencha la deuxième phase¹⁵⁰⁹. Cette deuxième phase prévoyait initialement de procéder à l'arraisonnement, à la fouille, à la saisie et au détournement en haute mer des navires et des embarcations soupçonnés d'être utilisés pour la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants¹⁵¹⁰. Ces activités devaient ensuite être étendues aux eaux territoriales et les eaux intérieures d'un État côtier, dès l'adoption d'une résolution par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou de l'accord de l'État côtier concerné¹⁵¹¹. À défaut de l'accord de la Libye et d'une autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies, la deuxième phase de l'opération a été subdivisée en deux parties. La phase 2a relative aux opérations réalisées en haute mer a été déclenchée par le COPS le 28 septembre 2015¹⁵¹² et a pris ses effets le 7 octobre 2015. La phase 2b relative aux opérations qui devaient être étendues aux eaux territoriales et les eaux intérieures de l'État côtier, n'a pas jamais pu être déployée. Une troisième phase prévoyait d'étendre les opérations sur le territoire des États côtiers et était subordonnée à un cadre juridique établi par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou par un accord avec l'État côtier¹⁵¹³. Le 9 octobre 2015, le Conseil de sécurité des Nations Unies a autorisé, sur le fondement du chapitre 7 de la charte des Nations Unies, l'Union à lancer la phase 2a de l'opération Sophia et à faire usage de la force pour arraisonner en haute mer des navires de migrants en provenance de Libye¹⁵¹⁴. Toutefois, la résolution n'autorisa pas l'opération à agir dans les eaux territoriales libyennes et ne pouvait, dès lors, opérer qu'en haute mer¹⁵¹⁵.

¹⁵⁰⁸ Décision (PESC) 2015/972 du Conseil du 22 juin 2015 lançant l'opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), JOUE, n° L157, 23 juin 2015, p. 51-51.

¹⁵⁰⁹ Article 6 de la décision (PESC) 2015/778, préc. Selon l'article 38 TUE, le comité politique et de sécurité « exerce, sous la responsabilité du Conseil et du haut représentant, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise visées à l'article 43 ». Le Conseil peut l'autoriser « à prendre les décisions appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération ».

¹⁵¹⁰ Article 2 §2 b) de la décision (PESC) 2015/778, préc.

¹⁵¹¹ *Ibid.*

¹⁵¹² Décision (PESC) 2015/1772 du Comité politique et de sécurité du 28 septembre 2015 concernant le passage de l'EUNAVFOR MED à la deuxième phase de l'opération, tel que prévu à l'article 2, paragraphe 2, point b) i), de la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED) (EUNAVFOR MED/2/2015), JOUE n° L258, 3 octobre 2015, p. 5-6.

¹⁵¹³ Article 2 §2 c) de la décision (PESC) 2015/778, préc.

¹⁵¹⁴ Résolution 2240 (2015) du Conseil de sécurité des Nations unies, 9 octobre 2015.

¹⁵¹⁵ Voir A. HAMONIC, « EUNAVFOR MED Opération Sophia : opération renommée, transformée et autorisée... mais toujours limitée », *Chronique L'action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2016, p. 131.

Au niveau de la planification, la mise en place de l'opération Sophia différait largement des autres opérations militaires et plus particulièrement de l'opération Atalanta. Le déploiement de l'opération Atalanta s'est opéré avec une certaine rigueur juridique vis-à-vis de l'Organisation des Nations Unies. Contrairement à l'opération Sophia, l'Union n'avait déployé cette opération qu'après l'adoption d'une résolution par le Conseil de sécurité des Nations Unies, autorisant l'opération à entrer dans les eaux territoriales somaliennes¹⁵¹⁶. Cette planification par différentes phases successives de l'opération et sans autorisation préalable du Conseil de sécurité démontra la volonté de réaction rapide de la part de l'Union. Cette volonté d'action rapide de l'Union s'est également traduite par une certaine ambiguïté inscrite dans la décision relative à l'opération. L'intervention de l'opération dans les eaux territoriales de l'État côtier et sur le territoire dudit État était conditionnée à l'autorisation du Conseil de sécurité ou à l'accord de l'État côtier¹⁵¹⁷. Le Conseil laissait entendre que l'opération pouvait intervenir sur le territoire dudit État soit avec l'accord du Conseil de sécurité, soit avec l'accord de l'État côtier. Cette possibilité de déploiement sur le territoire maritime et terrestre avec le seul accord de l'État côtier y faisait voir une assurance en cas de refus du Conseil de sécurité des Nations Unies pour que l'opération ne soit finalement pas qu'un coup d'épée dans l'eau. L'opération EUFOR Libya qui avait eu pour mission de fournir un appui à l'aide humanitaire en Libye en 2011 n'a jamais pu être lancée faute d'avoir obtenu l'accord d'un organe onusien¹⁵¹⁸. Cette souplesse laissée dans la décision n'a cependant permis à l'Union d'obtenir l'autorisation du Conseil de sécurité ni l'accord de l'État libyen pour intervenir au-delà de la haute mer.

Malgré les limites imposées par le Conseil de sécurité, la mise en place de l'opération apporta un complément rapide à certaines défaillances des dispositifs déployés par l'agence Frontex. Alors que les instruments opérationnels de l'ELSJ ne pouvaient, en 2015, intervenir qu'aux frontières de l'Union, ce déploiement dans le cadre de la PSDC a permis à l'Union d'élargir son champ d'action opérationnelle en haute mer Méditerranée pour lutter contre les trafiquants de migrants. L'Union disposait, dès lors, d'une force opérationnelle en mer

¹⁵¹⁶ Résolution 1814 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies, 15 mai 2008 ; Résolution 1816 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant la situation en Somalie, 2 juin 2008.

¹⁵¹⁷ Articles 1^{er}, 2 et 6 de la décision (PESC) 2015/778, préc. ; Article 2 de la décision (PESC) 2015/972, préc.

¹⁵¹⁸ L'article 1^{er} de la décision n° 2011/210/PESC relative à l'opération EUFOR Libye conditionnait son lancement à une demande en ce sens du bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (BCAH), JOUE n° L 89 du 5 avril 2011, p. 17–20. Voir C. BILLET, A. HAMONIC, « Union européenne et sécurité », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2011, p. 671 ; N. GROS-VERHEYDE, « EUFOR Libya, la première mission virtuelle de l'UE... », *Bruxelles2*, 4 mai 2011, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2011/05/04/eufor-libya-est-mort-nee-la-premiere-operation-virtuelle-de-lue-un-ehec/> (consulté en octobre 2024).

Méditerranée pour lutter contre les trafiquants de migrants et pour opérer des missions de sauvetages avant que les personnes n'atteignent les eaux territoriales européennes. L'opération, bien que ne pouvant pas intervenir dans les eaux libyennes, agissait en amont des dispositifs déployés par l'agence Frontex. L'opération, qui avait pour objectif principal de répondre à la « *nécessité immédiate de sauver des vies* »¹⁵¹⁹ a permis de sauver, en quelques mois, 35 037 personnes, et a contribué à la destruction de 422 bateaux servant au passage des migrants par les trafiquants ainsi qu'à l'arrestation de 109 suspects¹⁵²⁰. Toutefois, bien que la haute représentante ait considéré l'opération Sophia comme un « *réel succès* »¹⁵²¹ sur le plan opérationnel, l'opération demeurerait discutable sur le plan juridique.

2. Un complément discutable sur le plan juridique

À la lecture des articles 42 §1¹⁵²² et 43 §1 TUE¹⁵²³, le déploiement d'une opération de gestion de crise de la PSDC pour lutter contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains ne s'impose pas comme une évidence. En effet, il apparaît évident que l'opération Sophia ne remplissait pas une mission en matière de désarmement, ni en matière de conseil et d'assistance militaire. Cette affirmation aurait pu être relativisée à la suite de l'élargissement du mandat de l'opération à la formation des garde-côtes libyens¹⁵²⁴, mais ce n'était pas l'objectif initial ni principal, de l'opération. Ensuite, la qualification de mission humanitaire ou d'évacuation semblait peu adaptée. Les actions de sauvetage ne figuraient pas dans la décision PESC mettant en place l'opération et précisant son mandat. Les missions de sauvetage ne constituaient pas un

¹⁵¹⁹ Communiqué de presse du Conseil de l'Union, « Le Conseil met en place une opération navale de l'UE visant à démanteler les réseaux de trafiquants d'êtres humains en Méditerranée », 18 mai 2015, doc. 301/15.

¹⁵²⁰ A la date du 29 avril 2017. Voir N. GROS-VERHEYDE, « Au bilan de l'opération Sophia », *Bruxelles2*, 29 avril 2017, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2017/04/29/le-bilan-deunavfor/> (consulté en octobre 2024).

¹⁵²¹ Voir L. LAGNEAU, « Migrants, Un rapport parlementaire britannique estime que l'opération Sophia est un échec », *opex360*, 14 mai 2016, disponible sur : <http://www.opex360.com/2016/05/14/migrants-rapport-parlementaire-britannique-estime-que-loperation-europeenne-sophia-echec/#cgJ8s0AD7uz1qGty.99> (consulté en octobre 2024).

¹⁵²² Article 42 §1 TUE : « L'Union 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 ».

¹⁵²³ Article 43 §1 TUE : « Les missions visées à l'article 42, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent 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 ».

¹⁵²⁴ Décision (PESC) 2016/993 du Conseil du 20 juin 2016 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 162 du 21 juin 2016, p. 18–20.

objectif en soi, mais relevaient de la simple application des obligations découlant du droit international, notamment du droit de la mer¹⁵²⁵. Enfin, la qualification d'une mission de prévention des conflits, de maintien de la paix ou de forces de combat pour la gestion des crises était également peu appropriée. La décision, elle-même, ne reconnaît pas explicitement une situation d'atteinte à la paix ou à la sécurité. Une référence express au fait qu'une opération soit « *menée dans le contexte d'une situation susceptible de se détériorer et qui pourrait empêcher la réalisation des objectifs de l'action extérieure de l'Union tels qu'ils sont énoncés à l'art. 21 du TUE* »¹⁵²⁶ se trouve en effet en fin de préambule des actes mettant en place une opération de gestion de crise de l'Union. L'absence d'une telle référence dans la décision relative à l'opération EUNAVFOR MED rendait « *douteuse l'identification d'une mission de prévention des conflits, de maintien de la paix ou de forces de combat pour la gestion des crises* »¹⁵²⁷. A contrario, l'opération IRINI qui remplaça l'opération Sophia fait expressément référence à la situation en Libye¹⁵²⁸, la rendant moins discutable juridiquement. Au regard des objectifs de la PSDC énoncés à l'article 42 §1 du TUE, l'opération Sophia pouvait s'inscrire dans le cadre de la poursuite d'un objectif de renforcement de la sécurité internationale. La notion de renforcement de la sécurité internationale est une notion très large. Le rattachement de cet objectif à une opération menée dans le cadre de la PSDC a déjà été affirmé par la Cour de justice au sujet du choix de la base juridique d'un accord entre l'Union européenne et la Tanzanie pour le transfert de pirates dans le cadre de la première opération navale de l'Union européenne, l'opération Atalanta. La Cour avait établi que cet accord constituait « *un instrument par lequel l'Union poursuit les objectifs de l'opération Atalanta consistants à préserver la paix et la sécurité internationale* »¹⁵²⁹. Toutefois, contrairement à la décision relative à l'opération Atalanta qui désigne expressément le renforcement de la sécurité internationale comme objectif de l'opération¹⁵³⁰, la décision relative à l'opération Sophia restait silencieuse quant à sa contribution à cet objectif. La décision relative à l'opération Atalanta fait notamment référence à la résolution des Nations Unies concernant la situation en Somalie¹⁵³¹. L'attribution à l'opération Sophia d'un objectif de renforcement de la sécurité internationale restait donc, à son

¹⁵²⁵ Article 2 §2 de la décision (PESC) 2015/778, préc.

¹⁵²⁶ Voir par exemple : Considérant 5 du préambule de la décision 2012/392/PESC, préc. ; Considérant 5 du préambule de la décision 2013/233/PESC, préc.

¹⁵²⁷ C. BILLET, A. HAMONIC, « Réaction renouvelée et renforcée de l'Union européenne aux naufrages de migrants en Méditerranée : l'Union européenne à la recherche d'une réponse globale », *op. cit.*

¹⁵²⁸ Considérant 2 du préambule de la décision (PESC) 2020/472 du Conseil du 31 mars 2020 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI), préc.

¹⁵²⁹ CJUE, gr. Ch., 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, préc., point 54.

¹⁵³⁰ Considérant 5 du préambule de l'action commune 2008/851/PESC, préc.

¹⁵³¹ Résolution 1816 (2008) du Conseil de sécurité concernant la situation en Somalie, préc.

lancement, ambigu et incertain. Toutefois, la gamme générale et non exhaustive d'opérations civiles et militaires établie par les traités, bien que ne se référant pas expressément à la migration et à la criminalité organisée, a permis de les inclure et de les impliquer¹⁵³². Ainsi, à travers l'opération Sophia, l'Union menait une opération militaire de « *gestion de crise migratoire* »¹⁵³³. L'Union dispose dès lors de bases juridiques de nature civile, avec les dispositifs déployés par les agences de l'ELSJ ou les missions civiles de la PSDC, et militaire, avec les opérations militaires de la PSDC, qu'elle a déployés parallèlement pour assurer le contrôle des frontières et lutter contre les réseaux de trafiquants et de passeurs de migrants. Toutefois, sur le plan opérationnel, la pleine effectivité de l'opération militaire s'est retrouvée entravée à certaines exigences juridiques. Ces différentes entraves ont montré les limites quant à la capacité des opérations militaires menées dans le cadre de la PSDC à accomplir pleinement les objectifs de l'ELSJ.

II. Les limites au déploiement d'une opération militaire dans la gestion intégrée des frontières extérieures

Assez rapidement, la pleine effectivité de l'opération Sophia a montré ces limites en raison de certaines spécificités structurelles inhérentes à la PSDC et de certaines exigences du droit international (A). Ces différentes contraintes ont conduit à la redéfinition des objectifs de l'opération vers des objectifs liés au renforcement de la sécurité internationale (B).

A. L'effectivité de l'opération Sophia entravée par les limites inhérentes aux spécificités de la PSDC et aux exigences au droit international

L'effectivité de l'opération Sophia a été entravée par des limites inhérentes à la PSDC (1), ainsi que par les exigences du droit international (2).

1. Les limites inhérentes aux spécificités structurelles de la PSDC

Le déploiement d'une opération dans le cadre de la PSDC a permis d'entendre le champ d'action opérationnel de l'Union face à la crise migratoire de 2015. Toutefois, l'effectivité de l'opération Sophia s'est retrouvée entravée par les spécificités structurelles inhérentes à cette

¹⁵³² A. BERRAMDANE, « La militarisation des frontières de l'Union européenne », *op. cit.*

¹⁵³³ *Ibid.*

politique en matière capacitaire et budgétaire. Tout d'abord, l'opération a été entravée par la faiblesse des capacités militaires fournies par les États membres. L'exécution des tâches assurées par les opérations de gestion de crise de la PSDC repose sur les capacités fournies par les États membres¹⁵³⁴. Alors que le lancement d'une opération nécessite l'adoption d'une décision par le Conseil statuant à l'unanimité¹⁵³⁵, les traités maintiennent la possibilité pour les États membres de ne pas participer aux opérations de gestion de crise. En ce qui concerne l'opération Sophia, vingt-quatre États membres participaient à l'opération, mais les moyens mis à disposition étaient relativement faibles comparés à d'autres opérations¹⁵³⁶. L'opération Sophia n'employa que six navires, trois hélicoptères et trois moyens aériens¹⁵³⁷. Sur les vingt-quatre États membres participant à l'opération, seuls sept États avaient mis à contribution leurs moyens matériels¹⁵³⁸. La faiblesse des moyens mis à disposition était relativement paradoxale au regard des dispositifs déployés par l'agence Frontex avant 2015 et le manque de moyens inhérent à l'agence. Cette opération militaire menée dans le cadre de la PSDC n'avait finalement comblé que partiellement les lacunes capacitaires de l'agence Frontex identifiées à travers l'opération Triton.

Les entraves capacitaires imposées à l'opération se sont également étendues à des limites budgétaires. Dans le cadre de la PSDC, les coûts de fonctionnement et les frais de personnel sont assumés par chacun des États membres participants. Contrairement aux missions civiles de gestion de crise qui sont inscrites au budget de l'Union¹⁵³⁹, le financement des coûts communs des opérations militaires était assuré, à l'époque, par un budget commun approuvé et contrôlé par le comité institué dans le cadre du mécanisme Athena et constitué de représentants

¹⁵³⁴ Article 42 §1 TUE : « L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres » ; 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, des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil ».

¹⁵³⁵ Article 42 §4 TUE : « Les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre ».

¹⁵³⁶ Dans le cadre de l'opération Atalanta, les États membres avaient mis à disposition une capacité maximum de 14 navires, 4 avions et environ 1800 personnels militaires. Voir le site de l'opération Atalanta : <https://eunavfor.eu/mission> (consulté en octobre 2024).

¹⁵³⁷ Voir le site du service européen pour l'action extérieure : https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/february_2017_-_factsheet_on_eunavfor_med_mission_fr_0.pdf (consulté en octobre 2024).

¹⁵³⁸ L'Italie, la France, l'Allemagne, le Royaume uni, l'Espagne, le Luxembourg et la Belgique.

¹⁵³⁹ Article 41 §2 TUE.

des États membres¹⁵⁴⁰. Ce budget commun dans le cadre de l'opération Sophia s'élevait à un montant de 11,82 millions d'euros pour les douze premiers mois de l'opération¹⁵⁴¹. Les moyens budgétaires étaient nettement inférieurs par rapport au coût financier de l'opération Mare Nostrum supporté par autorités italiennes¹⁵⁴². Les opérations combinées Sophia et Triton disposaient finalement d'un budget total avoisinant les quatre millions d'euros par mois, soit moins de la moitié du coût financier de l'opération Mare Nostrum.

En raison de ces spécificités inhérentes à la PSDC en matière capacitaire et budgétaire, l'effectivité de l'opération s'était rapidement retrouvée limitée de la même manière que les dispositifs antérieurs déployés dans le cadre de l'ELSJ. À ces entraves se sont ajoutées les exigences inhérentes au droit international qui avaient contraint l'Union à limiter le champ d'action géographique de l'opération.

2. Les limites inhérentes aux exigences du droit international

Contrairement aux opérations menées dans le cadre de l'agence Frontex aux frontières des États membres, l'opération Sophia était une opération militaire menée à l'extérieur de l'Union et habilitée à faire usage de la force pour arraisonner en haute mer des navires de migrants venus de Libye. Un tel usage de la force nécessite un cadre fixé par le Conseil de sécurité des Nations unies. La résolution 2240 (2015) adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies, sur le fondement du chapitre VII de la Charte des Nations unies¹⁵⁴³, a indéniablement donné à l'opération une légitimité internationale et une légalité au recours à la force armée. Cette résolution a autorisé, « *pendant un an, les États et organismes régionaux impliqués à prendre des mesures renforcées en haute mer contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains lorsque ceux-ci ont comme point de départ le territoire libyen et le large des côtes libyennes* »¹⁵⁴⁴.

¹⁵⁴⁰ Décision 2008/975/PESC du Conseil du 18 décembre 2008 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena), JOUE n° L 345 du 23 décembre 2008, p. 96–114.

¹⁵⁴¹ Article 11 de la décision (PESC) 2015/778, préc.

¹⁵⁴² Pour rappel, l'opération Mare Nostrum avait coûté 9 millions d'euros par mois à l'Italie.

¹⁵⁴³ Résolution 2240 (2015) du Conseil de sécurité des Nations unies, préc., §10.

¹⁵⁴⁴ *Ibid.*, §7, §8 et §10. Voir A. HAMONIC, « EUNAVFOR MED Opération Sophia : opération renommée, transformée et autorisée... mais toujours limitée », *op. cit.*

La résolution constituait la base légale pour l'opération au regard du droit international¹⁵⁴⁵. Toutefois, sur le plan opérationnel, le texte était simplement de nature confirmative et se bornait « à rappeler le droit positif applicable au stade atteint par l'opération »¹⁵⁴⁶. La résolution 2240 (2015) n'étendit pas la zone d'action de l'opération et la limita strictement. D'une part, la résolution limita la « mouture initialement envisagée »¹⁵⁴⁷ de l'opération en ne permettant pas la réalisation complète de la deuxième phase et en n'autorisant pas la réalisation de la troisième phase. La deuxième phase prévoyait initialement de procéder « à l'arraisonnement, à la fouille, à la saisie et au détournement en haute mer ou dans les eaux territoriales et les eaux intérieures d'un État côtier, des navires et des embarcations soupçonnés d'être utilisés pour la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants »¹⁵⁴⁸. Ces activités devaient être étendues, lors de la troisième phase, à l'encontre des navires ou des embarcations soupçonnés d'être utilisés pour la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants sur le territoire d'un État côtier¹⁵⁴⁹. La résolution 2240 (2015) a simplement permis à l'Union et ses États membres d'agir « en haute mer au large des côtes libyennes »¹⁵⁵⁰. D'autre part, la décision relative à l'opération Sophia ambitionnait d'opérer dans une zone géographique extrêmement large, dans la « partie sud de la Méditerranée centrale »¹⁵⁵¹. Le Conseil de sécurité a strictement limité le champ d'action de l'opération en ciblant spécifiquement les navires en provenance de la Libye¹⁵⁵². La résolution n'autorisait donc pas l'opération à intercepter les navires en provenance d'autres États tiers tels que la Turquie ou sur des navires provenant des côtes égyptiennes¹⁵⁵³. Cette limite imposée sur la provenance des navires a logiquement conduit les trafiquants à s'adapter et à privilégier d'une autre route. À l'automne 2016, 10% des navires impliqués dans le trafic de migrant arrivant en Italie étaient des navires en provenance de l'Égypte¹⁵⁵⁴.

¹⁵⁴⁵ Voir notamment: E. CARLI, "Operation EUNAVFOR MED Sophia in the Framework of the European Agenda on Migration: Practical Aspects and Questions of International Law", *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2018, pp. 135-151.

¹⁵⁴⁶ L. BALMOND, « L'Opération EUNAVFOR MED SOPHIA », paru dans PSEI, Numéro 2, Questions de paix et de sécurité européenne et internationale, L'Opération EUNAVFOR MED SOPHIA, mis en ligne le 21 novembre 2015, disponible sur : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=699> (consulté en octobre 2024).

¹⁵⁴⁷ A. HAMONIC, « EUNAVFOR MED Opération Sophia : opération renommée, transformée et autorisée... mais toujours limitée », *op. cit.*

¹⁵⁴⁸ Article 2 §2 b) de la décision (PESC) 2015/778, préc.

¹⁵⁴⁹ *Ibid.*, article 2 §2 c).

¹⁵⁵⁰ Résolution 2240 (2015) du Conseil de sécurité des Nations unies, préc., §7.

¹⁵⁵¹ Article 1 §1 de la décision (PESC) 2015/778, préc.

¹⁵⁵² Résolution 2240 (2015) du Conseil de sécurité des Nations unies, préc., §6 et §7.

¹⁵⁵³ V. GROIZELEAU, « Migrants en Méditerranée : L'opération européenne Sophia évolue », *Mer et Marine*, 2 septembre 2016, disponible sur : <https://www.meretmarine.com/fr/content/migrants-en-mediterranee-loperation-europeenne-sophia-evolue> (consulté en octobre 2024).

¹⁵⁵⁴ N. GROS-VERHEYDE, « L'opération Sophia rame. Pourquoi ? », *Bruxelles2*, 25 janvier 2017, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2017/01/25/loperation-sophia-rame/> (consulté en octobre 2024).

De la même manière, le Conseil de sécurité a encadré l'action de l'Union lors de l'élargissement du mandat de l'opération à la mise en œuvre de l'embargo sur les armes en Libye¹⁵⁵⁵ dans le cadre des Nations Unies¹⁵⁵⁶. L'embargo visait à éviter la prolifération des armes sur le territoire libyen et à faire en sorte que les milices ne puissent plus s'approvisionner correctement. L'embargo participe directement aux actions visant à améliorer la sécurité dans le pays et ainsi mettre en place les conditions et l'aide internationale permettant son redressement¹⁵⁵⁷. Cette tâche de l'opération a été limitée par le Conseil de sécurité en ce qui concerne les armes susceptibles d'être utilisées par les trafiquants de migrants. L'Union avait souhaité un champ d'application plus large de la résolution, en incluant l'interdiction de la vente de pneumatiques en Libye. Une telle interdiction aurait eu pour effet de limiter l'approvisionnement en embarcation des réseaux de trafiquants et limiter ainsi leur activité.

Les limites imposées par le Conseil de sécurité ont eu pour conséquence de remettre fortement en cause l'effectivité de l'opération Sophia en la privant d'un accès dans les eaux territoriales et le territoire de la Libye. L'efficacité de l'opération a été largement remise en cause sur la scène internationale et par certains États membres de l'Union. Sur la scène internationale, l'envoyé spécial de l'ONU pour la Libye avait très sévèrement critiqué l'inefficacité de l'opération Sophia, en ce qu'elle crée un « *appel d'air* »¹⁵⁵⁸ pour les trafiquants. La Commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale française avait jugé que l'opération n'avait manifestement pas rempli la mission militaro-policière pour laquelle elle a été mise en place et que les résultats ne sont pas à la mesure des moyens matériels et financiers mobilisés¹⁵⁵⁹. Les limites imposées par le Conseil de sécurité, et les critiques qui

¹⁵⁵⁵ Décision (PESC) 2016/1637 du Comité politique et de sécurité du 6 septembre 2016 relative au lancement de la contribution de l'opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA) à la mise en œuvre en haute mer, au large des côtes libyennes, de l'embargo des Nations Unies sur les armes (EUNAVFOR MED/4/2016), JOUE n° L 243 du 10 septembre 2016, p. 14–15.

¹⁵⁵⁶ Résolution 2292 (2016), du Conseil de sécurité des Nations Unies, 14 juin 2016.

¹⁵⁵⁷ V. GROIZELEAU, « Deux ans après son lancement, quel bilan pour l'opération Sophia ? », *Mer et Marine*, 4 juillet 2017, disponible sur : <https://www.meretmarine.com/fr/content/trafic-migratoire-en-libye-deux-apres-son-lancement-quel-bilan-pour-l-operation-sophia> (consulté en octobre 2024).

¹⁵⁵⁸ L. HUBAUT, « Opération Sophia, aide humanitaire... L'action de l'UE en Libye critiquée par l'ONU », *Bruxelles2*, 3 juin 2016, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2016/06/03/operation-sophia-aide-humanitaire-laction-de-lue-en-libye-critiquee-par-lonu/> (consulté en octobre 2024) ; L. LAGNEAU, « L'envoyé spécial de l'ONU en Libye fustige l'inefficacité de l'opération navale européenne Sophia », *opex360*, 1^{er} juin 2016, disponible sur : <http://www.opex360.com/2016/06/01/lenvoye-special-de-lonu-en-libye-fustige-linefficacite-de-l-operation-navale-europeenne-sophia/#UtryXvJoc6xzTqro.99> (consulté en octobre 2024).

¹⁵⁵⁹ Assemblée Nationale, compte rendu n° 27 de la Commission de la défense nationale et des forces armées, examen du rapport d'information sur le rôle de la marine nationale en Méditerranée, sous la présidence de M.

en ont découlé, ont conduit à certaines adaptations du mandat de l'opération. Ces différentes adaptations ont entraîné une redéfinition des objectifs de l'opération qui se sont inscrits plus classiquement dans des tâches liées à renforcement de la sécurité internationale. Ces réadaptations des objectifs de l'opération ont démontré une certaine inadéquation pour une opération de la PSDC à poursuivre des objectifs relevant de l'ELSJ.

B. La redéfinition du mandat de l'opération vers des objectifs liés au renforcement de sécurité internationale

À la suite du refus du Conseil de sécurité des Nations-Unis d'autoriser l'opération à intervenir dans les eaux territoriales et sur le territoire de la Libye, le Conseil a renforcé en juin 2016, le mandat de l'opération en ajoutant deux autres tâches supplémentaires : le renforcement des capacités et la formation des garde-côtes libyens et de la marine libyenne d'une part, et la mise en œuvre de l'embargo des Nations Unies sur les armes, en haute mer, au large des côtes libyennes, d'autre part¹⁵⁶⁰. En décembre 2018, 320 membres du personnel des garde-côtes et de la marine libyenne avaient été formés dans le cadre de l'opération¹⁵⁶¹. Cette formation contribuait à l'amélioration des capacités de contrôle aux frontières des garde-côtes libyens¹⁵⁶². La solution pour l'Union consistait à former les garde-côtes libyens et faire en sorte que les autorités libyennes empêchent les réseaux de passeurs d'agir et que les garde-côtes libyens soient capables de mieux gérer les frontières maritimes. En collaborant dans leurs zones respectives et dans le cadre de leurs mandats respectifs, les opérations Sophia et Triton pouvaient se concentrer sur les activités de lutte contre le trafic de migrants et sur les opérations de recherche et de sauvetage plus au large et se spécialiser dans la surveillance, l'alerte des autorités libyennes et la lutte contre les trafiquants¹⁵⁶³.

Philippe NAUCHE, 7 février 2017, disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/16-17/c1617027.asp> (consulté en octobre 2024).

¹⁵⁶⁰ Décision (PESC) 2016/993, préc. ; Voir A. HAMONIC, « Opérations de gestion de crise de l'Union : création d'une nouvelle mission militaire et adaptation de plusieurs mandats », *Chronique L'action extérieure de l'Union européenne*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2016, p. 625.

¹⁵⁶¹ N. GROS-VERHEYDE, « Une formation des garde-côtes libyens se termine à La Maddalena », *Bruxelles2*, 5 décembre 2018, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2018/12/05/la-formation-des-garde-cotes-se-termine-a-la-maddalena/> (consulté en octobre 2024).

¹⁵⁶² Notamment sur le respect du droit en mer, la préparation et la planification du respect du droit dans les opérations, la lutte contre le trafic d'êtres humains et la protection des droits de l'Homme dans toutes les activités des garde-côtes.

¹⁵⁶³ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, La migration le long de la route de la Méditerranée centrale Gérer les flux migratoires, sauver des vies, 25 janvier 2017, JOIN (2017) 04 final.

Le 25 juillet 2017, l'opération avait été étendue jusqu'au 31 décembre 2018 et son mandat avait été élargi à la surveillance et au recueil d'informations sur les trafics illicites, « *y compris des informations sur le pétrole brut et d'autres exportations illégales, contraires aux résolutions 2146 (2014) et 2362 (2017) du Conseil de sécurité des Nations unies* »¹⁵⁶⁴. Ce faisant, les objectifs de l'opération ne se limitaient plus à la lutte contre les réseaux de passeurs, mais contribuaient plus largement à la connaissance de situation et à la sécurité maritime en Méditerranée centrale. À travers ces nouvelles tâches attribuées, l'opération PSDC renouait avec des objectifs liés au renforcement de la sécurité internationale qu'elle devait combiner avec ces objectifs initialement attribués.

Par la suite, l'existence même de l'opération a fait l'objet de divergences entre les États membres. Certains États membres, notamment l'Autriche et la Hongrie, estimaient que la présence des navires de l'opération incitait les migrants à traverser la Méditerranée¹⁵⁶⁵. L'Italie s'opposait également à ce que les migrants recueillis en mer par les navires de l'opération continuent à être débarqués dans ses ports. Le mandat de l'opération a finalement été prolongé, en décembre 2018, pour une durée de trois mois¹⁵⁶⁶, puis jusqu'au 30 septembre 2019, mais sans le déploiement de moyens navals¹⁵⁶⁷. Seul demeurait le volet de surveillance aérienne. Le mandat de l'opération a été prorogé une dernière fois jusqu'au 31 mars 2020¹⁵⁶⁸, toujours sans son volet naval.

L'opération Sophia a pris fin le 31 mars 2020¹⁵⁶⁹ et a été remplacée par l'opération EUNAVFOR MED IRINI, dont la tâche principale est de contribuer à la mise en œuvre de

¹⁵⁶⁴ Décision (PESC) 2017/1385 du Conseil du 25 juillet 2017 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 194 du 26 juillet 2017, p. 61–62.

¹⁵⁶⁵ N. GROS-VERHEYDE, n° 81. « L'opération de contrôle d'embargo sur les armes au large de la Libye EUNAVFOR Med IRINI », 8 avril 2020, <https://club.bruxelles2.eu/2020/04/n81-les-principales-etapes-de-l-operation-eunavfor-med-irini/> (consulté en octobre 2024).

¹⁵⁶⁶ Décision (PESC) 2018/2055 du Conseil du 21 décembre 2018 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 327I du 21 décembre 2018, p. 9–10. Voir A. HAMONIC, « Opérations de gestion de crise : établissement d'un pacte en matière de PSDC civile ; transfert de l'état-major d'EUNAVFOR Atalanta ; courte prorogation d'EUNAVFOR MED Sophia », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2019 p.136.

¹⁵⁶⁷ Décision (PESC) 2019/535 du Conseil du 29 mars 2019 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 92 du 1 avril 2019, p. 1–2.

¹⁵⁶⁸ Décision (PESC) 2019/1595 du Conseil du 26 septembre 2019 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 248 du 27 septembre 2019, p. 73–73.

¹⁵⁶⁹ Décision (PESC) 2020/471, préc.

l'embargo sur les armes imposé par les Nations unies à la Libye¹⁵⁷⁰ avec des moyens aériens, satellites et maritimes¹⁵⁷¹. À la différence de l'opération Sophia, l'opération IRINI est une opération militaire aéronavale reposant sur des moyens aériens, satellitaires et maritimes lui permettant de combiner le contrôle maritime et la surveillance de routes terrestres et aériennes. Contrairement à l'opération Sophia, les tâches relatives au renforcement des capacités et à la formation des garde-côtes libyens et de la marine libyenne et la contribution au démantèlement du modèle économique des réseaux de trafic de migrants et de traite des êtres humains figurent désormais parmi les tâches secondaires. La tâche relative à la lutte contre le trafic de migrants est reléguée en toute dernière position dans le mandat de l'opération et se limite à l'apport d'un « *appui à la détection et à la surveillance des réseaux de trafic de migrants et de traite des êtres humains grâce à la collecte d'informations et à l'organisation de patrouilles réalisées par moyens aériens au-dessus de la haute mer, dans la zone d'opération arrêtée* »¹⁵⁷². Cette réorganisation des tâches, selon une « *hiérarchie inversée* »¹⁵⁷³, démontre un changement d'objectif par rapport à la précédente opération. Le faible lien avec les questions migratoires et la criminalité qui en découle place l'opération dans des objectifs liés au renforcement de la sécurité internationale plutôt que dans la poursuite de l'objectif de gestion des frontières extérieures. Ce changement d'objectif a été confirmé par le renforcement du mandat de l'opération concernant les modalités d'élimination des armes et du matériel connexe saisis dans le cadre de la mise en œuvre de l'embargo sur les armes imposé par les Nations unies à la Libye¹⁵⁷⁴. Plus récemment, avec la mise sur pied d'une troisième opération militaire navale, nommée EUNAVFOR ASPIDES, dont l'objectif est « *est d'assurer une présence navale de l'Union dans la zone d'opération, afin de garantir la liberté de navigation des navires* »¹⁵⁷⁵ en réaction aux attaques houthistes contre les navires en mer Rouge, dans le golfe d'Aden, en mer d'Arabie et dans le golfe d'Oman, l'Union renoue avec une opération militaire navale avec des objectifs tournés exclusivement sur la sécurité internationale. Plus largement, ce changement

¹⁵⁷⁰ Résolution 1970 (2011) du Conseil de sécurité des Nations unies, 26 février 2011 ; Résolution 2292 (2016) du Conseil de sécurité des Nations unies, 14 juin 2016 ; Résolution 2473 (2019) du Conseil de sécurité des Nations unies, 10 juin 2019.

¹⁵⁷¹ Décision (PESC) 2020/472, préc.

¹⁵⁷² Article 5 de la décision (PESC) 2020/472, préc.

¹⁵⁷³ A. HAMONIC, « Deux nouvelles opérations de gestion de crise : EUAM RCA en République centrafricaine et EUNAVFOR MED IRINI en Méditerranée », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 706.

¹⁵⁷⁴ Décision (PESC) 2021/542 du Conseil du 26 mars 2021 portant modification de la décision (PESC) 2020/472 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI), JOUE n° L 108 du 29 mars 2021, p. 57–58.

¹⁵⁷⁵ Article 1^{er} §4 de la décision (PESC) 2024/583 du Conseil du 8 février 2024 relative à une opération de sûreté maritime de l'Union européenne en vue de préserver la liberté de navigation dans le contexte de la crise en mer Rouge (EUNAVFOR ASPIDES), JOUE n° L, 2024/583, 12 février 2024.

de paradigme opérationnel s'inscrit dans une dynamique plus vaste et globale marquée par le renforcement accru des dispositifs opérationnels et des agences de l'ELSJ qui désormais disposent de moyens plus larges pour assurer la gestion des frontières extérieures.

Conclusion de la Section 2

L'opération Sophia fournit une illustration concrète de la manière dont les objectifs de l'ELSJ, et plus particulièrement la gestion intégrée des frontières extérieures, ont pénétré les opérations de gestion de crise de la PSDC. Ces dernières peuvent être instrumentalisées et agir en complémentarité des actions entreprises par les agences de l'ELSJ. Bien que discutable sur le plan juridique, le déploiement d'une opération militaire dans le cadre de la PSDC a rapidement contribué à combler les insuffisances des dispositifs de l'ELSJ et à la réalisation de ses objectifs¹⁵⁷⁶. Cependant, le déploiement de cette opération a également mis en lumière les limites, inhérentes aux spécificités structurelles de la PSDC et aux exigences au droit international, pour une opération de la PSDC à contribuer efficacement à la gestion intégrée des frontières extérieures.

¹⁵⁷⁶ P. KOUTRAKOS, "The nexus between CFSP/CSDP and the Area of Freedom, Security and Justice", in *Research Handbook in EU Common Foreign and Security Policy*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2018, ISBN 1785364073, pp. 296-311.

Conclusion du Chapitre 1

Dès leur origine, les interactions entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et les agences de l'ELSJ ont été particulièrement intenses. En menant des missions civiles dans les domaines de la police, de la justice, de la gestion de frontières et en matière de réforme du secteur de la sécurité dans les États tiers et en participant à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, les opérations et missions de la PSDC contribuent à la poursuite des objectifs de l'ELSJ à l'extérieur de l'Union. Cette contribution a été élargie aux opérations militaires de la PSDC à travers l'opération Sophia. Les déploiements combinés de missions civiles, EUBAM Libya, EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali, et de l'opération militaire Sophia, ont clairement démontré l'instrumentalisation de la PSDC à la gestion des frontières extérieures de l'Union. Toutefois, la crise migratoire de 2015 a également dévoilé les insuffisances des moyens opérationnels des agences. Cette crise a eu un effet de catalyseur qui a conduit au renforcement des agences de l'ELSJ. Désormais dotée de pouvoirs et de moyens d'action accrus, l'agence Frontex constitue un nouvel instrument de gestion de crise qui concurrence les opérations de gestion de crise de la PSDC.

Chapitre 2 – L’affirmation de l’agence Frontex en tant que nouvel instrument de gestion de crise

Depuis plusieurs années, les opérations de gestion de crise de la PSDC ont été mobilisées pour la réalisation des objectifs de l’ELSJ en luttant contre les trafics de migrants et la criminalité organisée à l’extérieur de l’Union, en opérant dans les États tiers et proche des frontières de l’Union. En parallèle, les agences de l’ELSJ sont devenues de plus en plus actives à l’extérieur des frontières de l’Union¹⁵⁷⁷. Cette activité externe croissante des agences de l’ELSJ s’inscrit dans le cadre plus large de l’agenciarisation de l’ELSJ visant à attribuer de plus en plus de compétences et de moyens d’action aux agences¹⁵⁷⁸. Les adaptations successives des règlements relatifs au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes de 2016¹⁵⁷⁹ et de 2019¹⁵⁸⁰, renforçant les capacités opérationnelles et permettant à l’agence de déployer du personnel sur le territoire de pays tiers, ont ainsi créé de nouvelles interactions entre les actions opérationnelles de l’agence et les opérations de gestion de crise de la PSDC.

Les autres agences de l’ELSJ, telles que Europol et Eurojust, qui ont, elles aussi, fait l’objet d’une transformation en profondeur en 2016¹⁵⁸¹ et 2018¹⁵⁸² ne créent pas, en tant que telles des problématiques de chevauchements opérationnels. Pour la première, les relations entre Europol et les pays tiers se limitent principalement à des échanges d’informations et à des déploiements d’agents de liaison, sans prévoir, en tant que tels, des déploiements de grande envergure de forces de police sur le territoire d’un pays tiers. Pour la seconde, l’agence Eurojust établit des relations avec des pays tiers par des échanges d’informations et de données opérationnelles ou à caractère personnel et le détachement de magistrats de liaison. De la même manière, l’agence Eurojust n’organise pas le déploiement massif de son personnel sur le territoire d’un pays tiers, même si son rôle a été particulièrement renforcé dans le cadre du conflit en Ukraine dans le domaine de la préservation, l’analyse et la conservation des éléments

¹⁵⁷⁷ R. PARKES, “Reading the runes: The future of CSDP and AFSJ”, *op. cit.*, p. 101 ; S. MAVRAKOU, “The Internal - External Security Nexus : A contribution to a better understanding and operationalisation of cooperation between civilian CSDP and JHA”, *op. cit.*, p. 4.

¹⁵⁷⁸ C. BILLET, « Le développement de la coopération des agences ELSJ avec des États tiers. Entre recherche d’efficacité dans la gestion de la « crise des réfugiés » et cohérence de l’action extérieure de l’Union européenne », *op. cit.* ; C. BILLET, « L’agenciarisation de l’ELSJ comme réponse face aux crises », *op. cit.*

¹⁵⁷⁹ Règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁵⁸⁰ Règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁵⁸¹ Règlement (UE) 2016/794, préc.

¹⁵⁸² Règlement (UE) 2018/1727, préc.

de preuve relatifs aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre¹⁵⁸³. En revanche, ces deux agences posent des défis de coopération avec les opérations de gestion de crise de la PSDC en matière de collecte et d'échanges d'informations, de renseignements ou de données à caractère personnel¹⁵⁸⁴.

Partant, le chevauchement opérationnel s'opère principalement entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et les actions opérationnelles de l'agence Frontex¹⁵⁸⁵. Depuis les réformes successives de l'agence, l'Union dispose, dans le cadre de l'ELSJ et de la PSDC, d'une dualité d'instruments opérationnels externes pouvant être déployés sur le territoire de pays tiers. Alors que précédemment ces instruments opérationnels trouvaient leur complémentarité fondée sur un critère géographique, les agences de l'ELSJ agissant au sein de l'Union et les opérations de gestion de crise de la PSDC agissant en dehors de l'Union, les différentes réformes de l'agence ont conduit à l'empiètement des actions opérationnelles de Frontex sur certaines tâches initialement remplies par les opérations de gestion de crises de la PSDC (Section 1). Cette dualité d'instruments opérationnels de gestion de crise contribue indéniablement à renforcer l'ambition de l'Union à devenir un acteur international et européen de sécurité, mais elle ne se saurait être un vecteur d'efficacité que si leur articulation est pleinement efficiente. En effet, la possibilité pour l'Union de disposer d'instruments opérationnels relevant de la PSDC et de dispositifs de l'ELSJ est susceptible de faire apparaître un risque de duplication et de contradiction susceptible d'affaiblir la cohérence et l'efficacité de son action opérationnelle externe. L'articulation entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et les agences de l'ELSJ est de fait indispensable. Pour cela, l'Union semble avoir opté pour une articulation modulable (Section 2).

¹⁵⁸³ Règlement (UE) 2022/838 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 modifiant le règlement (UE) 2018/1727 en ce qui concerne la préservation, l'analyse et la conservation, au sein d'Eurojust, des éléments de preuve relatifs aux génocides, aux crimes contre l'humanité, aux crimes de guerre et aux infractions pénales connexes, JOUE n° L 148 du 31 mai 2022, p. 1–5.

¹⁵⁸⁴ Voir *infra*, Partie 2, Titre 2.

¹⁵⁸⁵ R. PARKES, "Dealing with the Nexus of Internal and External Security – The CSDP-FSJ Response", in C. BÖTTCHER and M. WOLF (eds.), *Moving EU Civilian Crisis Management Forward. More Capable, More Flexible, More Responsive*, DGAP report, January 2019, pp. 5-6, spéc., p. 5.

Section 1 – L’empiétement des actions opérationnelles de l’agence Frontex sur les opérations de gestion de crise de la PSDC

Les réformes successives de 2016 et 2019 ont bouleversé le schéma opérationnel de l’Union en faisant de l’agence Frontex un nouvel instrument de gestion de crise. Cette volonté de faire de l’agence Frontex un acteur de gestion de crise était clairement exprimée dès la proposition de réforme de l’agence en 2015 dont l’un des objectifs était de faire de l’agence un instrument opérationnel de « *gestion* » et de « *prévention des crises* » dans le contexte « *migratoire* » et de « *sécurité intérieure* »¹⁵⁸⁶. En renforçant les moyens et le champ d’action de l’agence Frontex, le législateur a offert à l’Union une dualité d’instruments opérationnels de gestion de crise. Or, bien que les opérations de gestion de crise de la PSDC soient par nature exclusivement externes et que l’agence Frontex soit par nature interne, les frontières matérielles et géographiques entre ces deux instruments opérationnels sont désormais en partie brouillées. Leurs objectifs *a priori* diffèrent. L’agence contribue à la gestion intégrée des frontières extérieures de l’Union dans le but de protéger l’espace Schengen. Les opérations de gestion de crise ont vocation à contribuer à la sécurité internationale en opérant exclusivement en dehors de l’Union. Toutefois, avant les réformes de l’agence, la pratique a montré la possibilité pour les opérations de gestion de crise de la PSDC de contribuer aux objectifs de l’agence Frontex et plus particulièrement à la gestion intégrée des frontières. Depuis les réformes successives de 2016 et 2019, le phénomène inverse se produit. Les règlements de 2016 et de 2019 ont renforcé la dimension sécuritaire et opérationnelle de l’agence dans deux aspects : le renforcement de son champ d’action et de ses moyens d’action opérationnels. Avec l’augmentation croissante de ses moyens et ses pouvoirs, le mandat de l’agence Frontex et ceux des opérations de gestion de crise de la PSDC se chevauchent dans leurs champs d’action opérationnels (I), qui tendent partiellement à se rejoindre, tout en les maintenant dans des cadres juridiques et avec des moyens d’action opérationnels distincts (II).

I. Un champ d’action opérationnel partiellement commun

L’empiétement de l’agence Frontex sur les mandats des opérations de gestion de crise de la PSDC provient de l’extension de son champ d’action opérationnel. Les révisions de 2016

¹⁵⁸⁶ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et une gestion efficace des frontières extérieures de l’Europe, 15 décembre 2015, COM (2015) 673 final.

et de 2019 ont, d'une part, renforcé le champ d'action matériel de l'agence par la diversification de ses tâches, dont certaines rejoignent partiellement celles exécutées par les opérations de gestion de crise de la PSDC (A), et d'autre part, étendu son champ d'action territorial aux pays tiers (B), champ géographique initialement réservé aux opérations de gestion de crise de la PSDC.

A. Un champ d'action matériel partiellement commun

Le règlement de 2016 opéra une réforme en profondeur de l'agence. Il remplaça l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, créée en 2004, par un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, tout en conservant le même acronyme et la même personnalité juridique¹⁵⁸⁷. Pour certains observateurs, cette réforme opéra le plus important « *transfert de souveraineté depuis la création de la monnaie unique* »¹⁵⁸⁸. D'un point de vue terminologique, ce règlement renforça la dimension européenne de la gestion intégrée des frontières en misant sur « *l'eupéanisation du contrôle des frontières* »¹⁵⁸⁹. À sa création, l'agence Frontex avait pour objectif « *d'améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne* »¹⁵⁹⁰, le règlement de 2016 institue un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes « *pour assurer la gestion européenne intégrée des frontières extérieures* »¹⁵⁹¹. Lors de sa création, le champ d'action de l'agence se limitait principalement à des actions d'assistance et de coopération entre les États membres. L'agence ne disposait d'aucune autonomie d'action¹⁵⁹² et ne pouvait prendre l'initiative de lancer des opérations conjointes sur le territoire d'un État membre qu'avec l'accord des États membres concernés¹⁵⁹³. Le règlement de 2016 offrit à l'agence Frontex un pouvoir de substitution lorsque « *le contrôle aux frontières extérieures est rendu à ce point inefficace que le fonctionnement de l'espace Schengen risque*

¹⁵⁸⁷ Article 56 §1 du règlement (UE) 2016/794, précit ; Article 93 §1 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁵⁸⁸ N. FABRIZI-RACINE, « Frontex, nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes : Des données et des hommes », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 21 mars 2017, disponible sur : <http://revdh.revues.org/3037> (consulté en octobre 2024).

¹⁵⁸⁹ Voir S. BARBOU DES PLACES, « Frontex troisième version : grands pouvoirs... mais grandes responsabilités ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 131.

¹⁵⁹⁰ Article 1^{er} du règlement n° 2007/2004, préc.

¹⁵⁹¹ Article 1^{er} du règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁵⁹² Article 2 du règlement n° 2007/2004, préc.

¹⁵⁹³ *Ibid.*, article 3.

d'être compromis »¹⁵⁹⁴ et qu'« un État membre ne prend pas les mesures nécessaires »¹⁵⁹⁵. Ce pouvoir de substitution a été maintenu dans le règlement de 2019¹⁵⁹⁶.

Juridiquement, contrairement aux agences Europol et Eurojust, l'agence Frontex ne dispose pas d'une disposition spécifique définissant ses missions et ses tâches dans le droit primaire. L'agence repose sur une pluralité de fondements juridiques. Sur ce point, les législateurs ont opéré en 2016 une évolution significative dans les fondements juridiques de l'agence¹⁵⁹⁷. Initialement, le mandat de l'agence était fondé sur les dispositions relatives à la coopération entre les États membres¹⁵⁹⁸. Ces dispositions ont été supprimées pour laisser place aux articles 77 et 79 TFUE. L'accroissement des pouvoirs et des compétences de l'agence Frontex trouve leur fondement dans l'interprétation élargie de ces dispositions. Selon ces dispositions, l'Union développe une politique visant « à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures »¹⁵⁹⁹. Ce contrôle et cette surveillance, pouvant être à la fois terrestre, aérienne et maritime, visent à prévenir, détecter, arrêter et renvoyer les personnes ayant franchi irrégulièrement les frontières. Ce dispositif, pour être efficace, n'exclut pas le recours à des mesures opérationnelles coercitives¹⁶⁰⁰. À cette fin, les traités habilitent également l'Union à prendre « toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures »¹⁶⁰¹. Sur cette base, la mention « toute mesure nécessaire » autorise l'agence à développer un certain nombre d'actions spécifiques, telles que des opérations conjointes ou les interventions rapides impliquant « des fonctions de garde-côtes et la prévention de la criminalité transfrontalière, notamment la lutte contre le trafic de migrants ou la traite des êtres humains, et la gestion des flux migratoires, y compris l'identification, l'enregistrement, le débriefing et le retour »¹⁶⁰². Enfin, les traités habilitent l'Union à développer « une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement

¹⁵⁹⁴ Articles 13 §8 et 19 §1 du règlement (UE) 2016/1624, préc. Voir E. DUBOUT, « Les enjeux constitutionnels du pouvoir de substitution de l'agence Frontex », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017, p. 457.

¹⁵⁹⁵ Article 19 §1 a) du règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁵⁹⁶ Article 42 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁵⁹⁷ Règlement (UE) 2016/1624, préc. Voir L. BALMOND, « Le règlement 2016/1624 du 14 septembre 2016 du Parlement européen et du Conseil créant un « corps européen de garde-frontières et de garde-côtes » et la sécurité des approches maritimes de l'Union européenne : une occasion manquée ? » in PSEI n° 8, disponible sur : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1784#ftn47> (consulté en octobre 2024).

¹⁵⁹⁸ Les ex-articles 62 §2 a) et 66 TCE.

¹⁵⁹⁹ Article 77 §1, b) TFUE.

¹⁶⁰⁰ A. BERRAMDANE, « La militarisation des frontières de l'Union européenne », *op. cit.*

¹⁶⁰¹ Article 77 §2 d) TFUE.

¹⁶⁰² Article 15 §5 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci »¹⁶⁰³. Dans les réformes de 2016 et de 2019, les mesures dans les domaines de « *l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier* »¹⁶⁰⁴ sont spécifiquement renforcées¹⁶⁰⁵.

Les chevauchements entre les opérations de la PSDC et l'agence Frontex découlent principalement de la confrontation entre le concept de gestion européenne intégrée des frontières et celui de gestion de crise dont les contours sont difficiles à établir. Le concept de système intégré de gestion des frontières extérieures, bien que non défini, comporte une pluralité d'actions spécifiques pouvant être menées par l'agence et empiétant sur celles menées par les opérations de gestion de crise de la PSDC. La première d'entre elles est « *le contrôle aux frontières, y compris les mesures visant à faciliter le franchissement légal des frontières et, le cas échéant, les mesures liées à la prévention et à la détection de la criminalité transfrontalière, telles que le trafic de migrants, la traite des êtres humains et le terrorisme* »¹⁶⁰⁶. La référence expresse à la détection du trafic de migrants, à la traite des êtres humains et au terrorisme, contribue au chevauchement matériel avec les opérations de la PSDC. La lutte contre le terrorisme est un objectif expressément inscrit dans les dispositions du traité relatif à la PSDC¹⁶⁰⁷ tandis que la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains étaient les objectifs principaux de l'opération navale Sophia menée dans le cadre de la PSDC. Matériellement, les objectifs et les menaces auxquelles l'agence Frontex et les opérations de la PSDC ont vocation à faire face, se recoupent.

Ensuite, certaines tâches exécutées par l'agence et par les opérations de la PSDC se recoupent également. La refonte de l'agence en 2016 avait pour objet de dépasser les limites de l'agence préalablement identifiées, et plus particulièrement les opérations de recherche et de sauvetage de personnes en détresse en mer, qui constituaient l'un des apports importants de l'opération Sophia¹⁶⁰⁸. Les tâches de l'agence comprennent désormais des analyses des risques

¹⁶⁰³ Article 79 §1 TFUE.

¹⁶⁰⁴ Article 79 §2 c) TFUE.

¹⁶⁰⁵ Section 4 du règlement (UE) 2016/1624, préc. ; Section 8 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁶⁰⁶ Article 4 a) du règlement (UE) 2016/1624, préc. ; Article 3 §1 a) du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁶⁰⁷ Article 43 TUE.

¹⁶⁰⁸ Commission Press Release, « Securing Europe's external borders : a European border and coast guard », 15 September 2015, IP/15/6327.

et, par conséquent, un volet dédié à la surveillance¹⁶⁰⁹. Rappelons que la surveillance par la collecte d'informations et de renseignements notamment avec « *des moyens aériens, satellites et maritimes* »¹⁶¹⁰ fut la première phase de l'opération Sophia et l'une des tâches de l'opération IRINI. Désormais, l'agence joue un rôle essentiel dans ce domaine¹⁶¹¹. Depuis le règlement de 2016, l'agence a aussi la capacité de réaliser des activités de formation des garde-frontières nationaux, mais aussi de personnel des pays tiers¹⁶¹². Ces missions de formation des autorités des pays tiers sont elles-mêmes réalisées par des opérations ou missions de la PSDC. En juin 2016, le mandat de l'opération Sophia avait été élargi et incluait dans ses tâches le renforcement des capacités de contrôle aux frontières des garde-côtes libyens¹⁶¹³. En décembre 2018, le mandat de la mission EUBAM Libya avait été amendé afin d'inclure dans ses objectifs, l'assistance aux autorités libyennes afin de contribuer aux efforts visant à désorganiser les réseaux criminels organisés impliqués notamment dans le trafic de migrants, la traite des êtres humains et le terrorisme en Libye et dans la région de la Méditerranée centrale¹⁶¹⁴. Pour cette dernière, il est difficile de ne pas y voir un parallèle avec la formulation des missions de l'agence. Les missions de formation des garde-côtes de pays tiers peuvent dès lors être menées aussi bien dans le cadre de la PSDC que dans le cadre de l'agence Frontex. En 2017, l'agence Frontex a participé à certains aspects de la formation sur le navire prenant part à l'opération Sophia¹⁶¹⁵. En 2019, l'agence a aussi contribué à la formation 250 experts provenant des Balkans occidentaux et de la Turquie¹⁶¹⁶.

En outre, la large interprétation du concept de gestion européenne intégrée des frontières a permis à l'agence de mener des opérations de plus grande envergure. L'une des opérations les plus significatives est l'opération Thémis, qui remplaça l'opération Triton en février 2018. Cette opération a été déployée afin d'aider l'Italie dans le contrôle et la surveillance de ses frontières, et la recherche et le sauvetage en Méditerranée centrale. Cette opération conjointe dispose d'un mandat plus large que celui de l'opération Sophia. D'un point de vue matériel, l'opération met

¹⁶⁰⁹ N. FABRIZI-RACINE, « Frontex, nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes : Des données et des hommes », *op. cit.*

¹⁶¹⁰ Article 2 §1 et §2 de la décision (PESC) 2020/472, préc.

¹⁶¹¹ Voir par exemple, la détection par l'agence Frontex en juin 2019 d'un bateau rempli de migrants victimes des trafiquants. Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-detects-mother-boat-smuggling-people-dIBt9Q> (consulté en octobre 2024).

¹⁶¹² Article 8 §1 p) et u) et article 36 §6 et §7 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁶¹³ Décision (PESC) 2016/993, préc.

¹⁶¹⁴ Article 2 de la décision (PESC) 2018/2009, préc.

¹⁶¹⁵ Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 2.

¹⁶¹⁶ Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-trained-250-experts-from-western-balkans-and-turkey-Pmzvkk> (consulté en octobre 2024).

davantage l'accent sur le volet répressif tout en incluant la recherche et le sauvetage comme un élément essentiel. Ses objectifs comportent aussi bien la lutte contre l'immigration irrégulière en Méditerranée centrale que, de manière générale, la prévention et la détection de la criminalité transfrontière. Son volet répressif est aussi particulièrement renforcé en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, les combattants étrangers et le trafic de drogue¹⁶¹⁷. Les tâches de l'opération Thémis comprennent aussi la collecte de renseignements et autres mesures visant à détecter les combattants étrangers et les menaces terroristes aux frontières extérieures. Les agents déployés par l'agence soutiennent également les autorités italiennes dans l'enregistrement des migrants. En outre, certaines missions confiées à l'opération Thémis et à l'opération Sophia étaient différentes et complémentaires, la lutte contre le trafic de drogues et le terrorisme pour Thémis et le respect de l'embargo sur les armes pour Sophia. Il n'en demeurerait pas moins que les champs d'action matériels des deux opérations se recoupaient largement, en particulier sur la lutte contre les réseaux de migrants¹⁶¹⁸.

Il convient cependant de nuancer et préciser que cet empiétement n'est que partiel. En effet, les actions opérationnelles de l'agence Frontex, bien que chevauchant dans certains cas matériellement les mandats des missions civiles de la PSDC, ne sauraient remplir des tâches complètement similaires que ces dernières et inversement. Les premières d'entre elles visent à première vue les opérations de retour dans les pays tiers qui semblent exclusivement attribuées à l'agence Frontex et pour lesquelles elle joue un rôle de plus en plus important¹⁶¹⁹. En 2016, l'agence ne pouvait intervenir qu'en soutien aux États membres par un appui technique et opérationnel renforcé pour les opérations de retours¹⁶²⁰. Le règlement de 2019, qui bien que maintenant une « *impressionnante liste des tâches* »¹⁶²¹ n'opère pas un grand bouleversement dans les missions et les tâches de l'agence, étend le mandat de l'agence en matière de retour des ressortissants d'États tiers en situation irrégulière en lui permettant d'intervenir « *à tous les stades du processus de retour* »¹⁶²². L'agence a ainsi la possibilité de coordonner des opérations

¹⁶¹⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, 16 mai 2018, COM (2018) 301 final.

¹⁶¹⁸ N. GROS-VERHEYDE, « Frontex lance une opération en Méditerranée centrale, nommée Thémis », Bruxelles2, 31 janvier 2018, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2018/01/31/frontex-lance-une-operation-en-mediterranee-centrale-nommee-themis/> (consulté en octobre 2024).

¹⁶¹⁹ Article 8 §1 b), e) et f) du règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁶²⁰ Article 8 §1 l) du règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁶²¹ Article 10 du règlement (UE) 2019/1896, préc. Voir S. BARBOU DES PLACES, « Frontex troisième version : grands pouvoirs... mais grandes responsabilités ? », *op. cit.*

¹⁶²² Article 10 §1 n) du règlement (UE) 2019/1896, préc.

de retour en déployant des équipes dans un État membre¹⁶²³, ou d'organiser elle-même, de sa propre initiative, des opérations de retours¹⁶²⁴. Les opérations de gestion de crise n'ont jamais eu vocation à réaliser de telles opérations, alors que les compétences de Frontex pour mener de telles opérations n'a fait que croître au fur et à mesure des révisions. De la même manière, les opérations de la PSDC ne sauraient être en mesure d'apporter une assistance ou de mettre en place en quelques jours des interventions rapides aux frontières des États membres de l'Union. Le cadre juridique de la PSDC ne leur permet pas de mener ce type d'opération sur le territoire des États membres¹⁶²⁵. Les opérations de gestion de crise de la PSDC ne sauraient empiéter sur les opérations conjointes ou interventions rapides de l'agence Frontex aux frontières des États membres de l'Union¹⁶²⁶. Alors que les opérations de gestion de crise de la PSDC ne peuvent agir qu'en dehors de l'Union, la majeure partie des opérations ou interventions de l'agence ont lieu aux frontières des États membres de l'Union¹⁶²⁷. L'agence déploie des interventions rapides lorsqu'un État membre, comme la Grèce en mars 2020¹⁶²⁸ ou la Lituanie et la Lettonie en 2021¹⁶²⁹, est confronté à une arrivée massive de migrants à ses frontières¹⁶³⁰. En 2022, dès le début de l'invasion en Ukraine, l'agence a déployé rapidement environ 500 membres de son corps permanent aux frontières de la Finlande à la Roumanie, dont 350 aux frontières avec l'Ukraine afin de soutenir les États membres à l'afflux de réfugiés ukrainiens¹⁶³¹. Inversement, l'agence Frontex ne saurait remplacer toutes les opérations et missions menées dans le cadre de la PSDC. À la lecture des tâches de Petersberg¹⁶³², aucune d'entre elles, à l'exception des

¹⁶²³ Article 50 du règlement (UE) 2019/1896, préc. Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-deploys-first-return-team-at-rome-fiumicino-airport-VVA7f> (consulté en octobre 2024).

¹⁶²⁴ Voir par exemple sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/first-frontex-led-return-operation-hVqUXN> (consulté en octobre 2024).

¹⁶²⁵ J. REHRL, "Migration and CSDP", *Handbook on CSDP The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Volume I, 4th edition, 2021, pp. 110-119, spéc., p. 113.

¹⁶²⁶ Article 8 §1 g) du règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁶²⁷ Voir par exemple les opérations Poséidon en Grèce, Thémis en Italie, Minerva et Indalo en Espagne ou encore l'opération Terra s'étendant de la Finlande à la Grèce.

¹⁶²⁸ Les 2 et 13 mars 2020, Frontex a lancé une intervention rapide aux frontières extérieures maritime puis terrestre avec la Turquie afin d'apporter une assistance immédiate à la Grèce face à l'instrumentalisation des flux migratoires par la Turquie. Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-to-launch-rapid-border-intervention-at-greece-s-external-borders-NL8HaC> ; <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-rapid-border-intervention-on-greek-land-border-J7k21h> (consulté en octobre 2024). Voir C. BILLET, « Constantes adaptations dans le développement de l'action extérieure en matière migratoire », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 692.

¹⁶²⁹ Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-provides-support-for-lithuania-latvia-at-their-borders-with-belarus-hqTC5M> ; <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-rapid-intervention-in-lithuania-MwIEXJ> (consulté en octobre 2024).

¹⁶³⁰ Article 37 §2 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁶³¹ Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/ukraine-frontex-support-to-member-states-PAEQqq> (consulté en octobre 2024).

¹⁶³² Pour rappel, aux termes de l'article 43 §1 TUE : « L'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluant les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions

missions humanitaires et des opérations de stabilisation (des frontières) à la fin des conflits, ne saurait être menée par l'agence. Paradoxalement, cet empiètement de l'agence Frontex semble n'être *in fine* qu'une réponse à l'empiètement initial, mais nécessaire en raison du manque de compétence externe de l'agence, des opérations et missions PSDC dans la gestion intégrée des frontières extérieures¹⁶³³.

Cependant, comme le souligne Roderick PARKES, les rédacteurs des traités eux-mêmes n'avaient peut-être pas prévu une telle croissance des capacités opérationnelles de Frontex et de son potentiel pour mener des actions indépendamment de la PSDC¹⁶³⁴. En effet, d'un point de vue opérationnel, les réformes successives de l'agence lui ont permis de mener des actions rapides et de plus grande envergure aux frontières de l'Union. En outre, l'empiètement de l'agence sur le mandat des opérations de gestion de crise de la PSDC provient de sa capacité à se déployer sur le territoire des pays tiers. En cela, les opérations et missions de la PSDC et l'agence Frontex partagent désormais un champ d'action territorial partiellement commun.

B. Un champ d'action territorial partiellement commun

Avant les réformes successives de l'agence Frontex de 2016 et de 2019, la répartition territoriale des tâches était relativement simple : les opérations de gestion de crise de la PSDC étaient déployées en dehors de l'Union et les actions de Frontex aux frontières extérieures des États membres de l'Union. Bien que l'opération Sophia et l'agence Frontex agissaient déjà simultanément en mer Méditerranée dans leur zone respective, l'agence n'avait pas la capacité de projeter des équipes opérationnelles dans les pays tiers. Désormais, cette délimitation géographique entre les actions de l'agence et les opérations de gestion de crise de la PSDC est brouillée puisque l'Union dispose de la possibilité de les déployer simultanément dans les pays tiers. Depuis l'adoption du règlement de 2016, la coopération avec les pays tiers, et plus particulièrement les pays d'origine et/ou de transit pour l'immigration illégale, est considérée comme faisant partie intégrante du concept de gestion européenne intégrée des frontières¹⁶³⁵.

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 ».

¹⁶³³ Voir le Chapitre précédent.

¹⁶³⁴ R. PARKES, "Frontex as crisis manager", in T. TARDY (Ed.), *Report n° 31, Recasting EU civilian crisis management*, EU Institute for Security Studies (EUISS), January 2017, pp. 49-57, spéc., p. 54.

¹⁶³⁵ Article 4 §1 f) du règlement (UE) 2016/1624, préc. Voir F. TRAUNER, "New kids on the CFSP block: The JHA agencies", *EU Institute for Security Studies*, March 2016, p. 3.

Cette coopération avec les pays tiers s'est traduite de plusieurs manières à travers le déploiement d'actions opérationnelles (1) et par diverses actions dans les pays tiers (2).

1. Le déploiement d'actions opérationnelles de l'agence Frontex dans les pays tiers

Les réformes successives de l'agence ont bouleversé la répartition des tâches avec les opérations de gestion de crise de la PSDC en autorisant l'agence à déployer du personnel et de mener des opérations conjointes, dans un premier temps, aux frontières terrestres, maritimes ou aériennes des pays tiers voisins¹⁶³⁶ (a), puis dans un second temps, sur le territoire de tout pays tiers (b).

a. Le déploiement d'actions de l'agence aux frontières des pays tiers voisins

Dans un premier temps, le règlement de 2016 autorisa le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes à déployer du personnel sur le territoire des États tiers « *voisins d'au moins un de(s) [...] États membres* » de l'Union¹⁶³⁷. Plus précisément, il a introduit la possibilité pour l'agence d'apporter une « *assistance technique et opérationnelle renforcée* »¹⁶³⁸ par le biais de déploiement d'équipes dans un pays tiers « *dans le cadre d'actions où les membres des équipes exercent des pouvoirs d'exécution, ou lorsque d'autres actions dans des pays tiers le requièrent* »¹⁶³⁹. L'agence peut dès lors mener une opération conjointe ou une intervention rapide aux frontières avec ce pays tiers. Les membres de l'équipe ont autorité pour accomplir toutes les tâches et exercer « *toutes les compétences exécutives pour le contrôle aux frontières* »¹⁶⁴⁰, incluant le recours de la force ou les opérations de retour. Ces déploiements opérationnels nécessitent la conclusion d'un accord entre l'Union et le pays tiers concerné¹⁶⁴¹.

Sous l'empire de ce règlement, l'agence Frontex a pu mener des opérations extérieures conjointes exclusivement dans les pays des Balkans. Une première opération extérieure

¹⁶³⁶ Interprété dans le règlement comme un pays tiers ayant une frontière commune avec un Etat membres de l'Union. Voir Article 54 §3 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁶³⁷ Article 54 §3 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁶³⁸ Article 54 §4 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁶³⁹ *Ibid.*

¹⁶⁴⁰ Voir par exemple l'article 4 §1 de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et la République d'Albanie relatif aux actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la République d'Albanie, JOUE n° L 46 du 18 février 2019, p. 3–10.

¹⁶⁴¹ Voir *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 2.

conjointe a été déployée sur le territoire de l'Albanie en mai 2019. Cette opération a pour objectif de sécuriser la frontière extérieure de l'Union, en apportant encore aujourd'hui un appui, à la fois terrestre, maritime et aérien¹⁶⁴², aux autorités albanaises en matière de « *contrôle aux frontières et de lutte contre la criminalité transfrontalière* »¹⁶⁴³, incluant le trafic d'êtres humains, la traite des êtres humains et le terrorisme¹⁶⁴⁴. L'agence Frontex a ensuite déployé une deuxième opération au Monténégro en juillet 2020, afin de soutenir les garde-frontières monténégrins à la frontière avec la Croatie dans le contrôle des frontières maritimes, et incluant des opérations de recherche et de sauvetage. Les objectifs principaux de l'opération visent à lutter contre la criminalité transfrontière telle que le trafic de migrant, la traite des êtres humains, le trafic de drogue et le terrorisme¹⁶⁴⁵. Une troisième opération fut menée par la suite au Monténégro en octobre 2020 afin de fournir un soutien aérien au patrouilleur monténégrin aux frontières maritimes¹⁶⁴⁶. Enfin, à la suite de la conclusion d'un accord conclu sur le fondement des dispositions du règlement de 2016, l'agence a étendu sa présence dans un troisième pays des Balkans avec le déploiement d'une quatrième opération en Serbie en juin 2021. De manière relativement similaire aux précédentes opérations, ce dernier déploiement sous l'empire du règlement de 2016 vise à aider les autorités serbes à détecter les activités criminelles telles que le trafic de personnes, la traite des êtres humains, le trafic de drogues, d'armes, ainsi que les menaces terroristes potentielles¹⁶⁴⁷.

Ces différents déploiements opérationnels ont montré une volonté de renforcer la coopération entre l'agence Frontex et les États des Balkans¹⁶⁴⁸. Cette zone géographique précédemment privilégiée par les opérations et missions de la PSDC constitue le lieu de

¹⁶⁴² Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/three-years-of-operation-in-albania-Uot4JP> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁴³ Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-first-operation-in-western-balkans-znTNWM> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁴⁴ Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-and-albania-strengthen-their-partnership-o9vW2I> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁴⁵ Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-second-operation-outside-eu-1UZt3Q> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁴⁶ Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-second-operation-in-montenegro-C0Pc3E> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁴⁷ Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-expands-presence-in-western-balkans-with-operation-in-serbia-9WRMiW> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁴⁸ Conclusions du Conseil sur le renforcement, dans les Balkans occidentaux, de la dimension extérieure de la sécurité intérieure de l'UE, notamment via la gouvernance intégrée en matière de sécurité intérieure (IISG), 9 décembre 2016, doc. 15413/16 ; Council conclusions on enhancing cooperation with Western Balkans partners in the field of migration and security, 5 June 2020, doc. 8622/20. Voir C. BILLET, « Développement de la coopération opérationnelle avec les États voisins en matière d'ELSJ », *Chronique Action extérieure de l'UE, Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 736.

naissance à la fois des opérations de gestion de crise de la PSDC¹⁶⁴⁹, et désormais des opérations extérieures de l'agence. Dès lors, sous la réglementation de 2016, l'empiètement territorial des actions opérationnelles de l'agence sur les opérations de gestion de crise de la PSDC était limité aux pays tiers voisins partageant une frontière terrestre ou maritime avec un des États membres de l'Union. La révision de 2019 a étendu le champ d'action de ces déploiements opérationnels aux pays tiers¹⁶⁵⁰.

b. L'extension des activités opérationnelles de l'agence au territoire des pays tiers

Le règlement de 2019 donne la capacité à l'agence d'apporter « *une assistance technique et opérationnelle renforcée aux États membres et aux pays tiers au moyen d'opérations conjointes et d'interventions rapides aux frontières* »¹⁶⁵¹. En effet, lorsque les circonstances le requièrent, l'agence peut déployer des équipes « *affectées à la gestion des frontières issues du contingent permanent dans un pays tiers où les membres des équipes exerceront des pouvoirs d'exécutions* »¹⁶⁵². Le règlement de 2019 élargit les aspects couverts par ces déploiements, en introduisant la possibilité de la création d'une antenne, mais surtout en permettant à l'agence de mener des actions, qui ne se limitent plus aux frontières avec un État membre, mais sur tout le territoire du pays tiers concerné.

La première opération extérieure de l'agence sur le fondement de cette réglementation a été déployée dans un temps record en Moldavie en raison du conflit armé en Ukraine¹⁶⁵³. Quatre jours après la signature de l'accord sur le statut le 17 mars 2022 avec application provisoire, le plan opérationnel permettant le lancement d'une première opération conjointe fut signé et permis à l'agence de déployer rapidement 18 membres de son contingent permanent¹⁶⁵⁴. Cette opération a pour objectif de fournir une assistance technique et opérationnelle sur le territoire de la Moldavie afin qu'elle puisse faire face au nombre de personnes fuyant la guerre en Ukraine. Les objectifs de ce déploiement comprennent de manière accessoire aussi la lutte contre l'immigration illégale et la criminalité transfrontière. Le contingent permanent de l'agence soutient les autorités moldaves dans toutes tâches relatives aux contrôles de frontières.

¹⁶⁴⁹ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1.

¹⁶⁵⁰ Article 73 §1 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁶⁵¹ Considérant 3 du préambule du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁶⁵² Article 73 §3 du règlement (UE) 2019/1896, préc. Voir *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 2.

¹⁶⁵³ Voir *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 2.

¹⁶⁵⁴ Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-sending-standing-corps-officers-to-moldova-8KKC9T> (consulté en octobre 2024).

Le volet humanitaire était pleinement mis en avant dans les premiers mois de l'opération¹⁶⁵⁵. L'opération permit de déployer 70 membres de son contingent permanent en septembre 2022 afin de soutenir cet État dans le contrôle et la surveillance de ses frontières¹⁶⁵⁶. Désormais les objectifs du déploiement en Moldavie ont été redéfinis avec une dimension plus sécuritaire qu'humanitaire. En janvier 2023, l'agence déploya une autre opération conjointe composée de 50 membres dans le but de soutenir les autorités moldaves dans les domaines de la lutte contre les trafics de migrants, des êtres humains, de drogues, la fraude et le terrorisme dans le but général d'assurer la sécurité intérieure de l'Union¹⁶⁵⁷. Ce déploiement de l'agence Frontex en Moldavie dans le contexte du conflit en Ukraine est hautement symbolique dans la mesure où la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine constitua la première mission d'assistance à la surveillance menée par l'Union dans le cadre de la PSDC¹⁶⁵⁸. L'agence a déployé le 20 avril 2023, une nouvelle opération conjointe en Macédoine du Nord qui vise à soutenir les autorités dans la surveillance et le contrôle des frontières, incluant des patrouilles, la vérification de documents et la collecte d'information sur la criminalité transfrontalière¹⁶⁵⁹. Ce déploiement dans un cinquième État des Balkans occidentaux démontre une fois encore la nécessité pour l'agence Frontex et les agences de l'ELSJ en général, et précédemment les missions civiles de la PSDC, de se déployer dans cette région considérée comme un carrefour de la criminalité, de la lutte contre le terrorisme¹⁶⁶⁰, et des trafics en tout genre, de migrants¹⁶⁶¹ ou d'armes à feu¹⁶⁶², avant qu'elle n'atteigne les frontières de l'Union.

¹⁶⁵⁵ L'opération organise notamment des retours volontaires humanitaires pour tous les ressortissants non ukrainiens et les membres ukrainiens de la famille des ressortissants fuyant la zone de conflit, qui ont demandé à retourner dans leur pays d'origine ou dans d'autres pays tiers, bien qu'ils soient éligibles pour rester dans l'UE. Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-justice-and-home-affairs-agencies-take-stock-of-achievements-in-2022-and-set-path-for-continuous-support-to-ukraine-and-moldova-SyestyC> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁵⁶ Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-strengthens-support-to-moldova-43sSie> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁵⁷ Pour la différencier de l'autre opération en cours, cette seconde opération est intitulée « *Joint Operation Moldova 2023* ». Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/joint-operation-moldova-2023-kicks-off-TtBRqW> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁵⁸ Voir le site de l'EUBAM : <https://eubam.org/> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁵⁹ Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-joint-operation-in-north-macedonia-U4l3lv> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁶⁰ Conclusions du Conseil de l'Union européenne et des États membres réunis au sein du Conseil sur l'approche intégrée et complémentaire à l'égard de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent dans les Balkans occidentaux, 7 décembre 2015, doc. 14986/15.

¹⁶⁶¹ Europol, Frontex and EASO Joint Report, Tackling Migrant Smuggling in the Western Balkans. Illegal immigration along Western Balkan Route and neighbouring countries, July 2018 - June 2019, January 2020.

¹⁶⁶² Voir notamment le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Évaluation du plan d'action 2015-2019 sur le trafic d'armes convenu entre l'UE et l'Europe du Sud-Est, 27 juin 2019, COM (2019) 293 final.

Bien que le mandat actuel de l'agence permette à l'agence de se déployer dans tout pays tiers, force est de constater que les déploiements opérationnels actuels demeurent exclusivement centrés sur les pays tiers voisins et européens, et plus spécifiquement dans les pays des Balkans. Les chevauchements territoriaux semblent donc *a priori* minimes. De manière schématique, le champ opérationnel de l'agence se limite aux pays tiers voisins et européens dès lors qu'une assistance technique et opérationnelle dans le cadre de la gestion européenne intégrée des frontières est nécessaire¹⁶⁶³, tandis que les opérations de gestion de crise se déploient dans tout pays tiers, notamment en Afrique ou au Moyen-Orient avec des mandats bien plus étendus et pas seulement limités à la gestion des frontières. La pratique de ces différentes réformes de l'agence apporte finalement une certaine stabilité dans la répartition des champs d'action. Toutefois, si les déploiements actuels laissent à penser cela, les possibles déploiements futurs invitent à une certaine prudence. En effet, l'agence semble vouloir utiliser son nouveau champ d'action territoriale en prévoyant de futurs déploiements sur le territoire africain et plus spécifiquement au Sénégal¹⁶⁶⁴ et en Mauritanie¹⁶⁶⁵. De la même manière, l'agence entretient des liens de coopération étroite avec le Maroc dans des domaines relatifs à la gestion des frontières¹⁶⁶⁶. Dans ce cas précis, les problématiques de chevauchement en matière d'assistance technique et opérationnelle seraient susceptibles de se poser avec les missions d'assistance à la surveillance aux frontières, telles que la mission EUBAM Libya et les missions EUCAP Sahel.

De la même manière, il ne saurait être exclu que l'agence puisse dans le futur opérer des déploiements dans des pays tiers tels que la Géorgie ou l'Ukraine. Pour l'heure, les conflits au sein de ces États semblent empêcher, pour des raisons géopolitiques, tous déploiements de forces européennes dotées de pouvoirs exécutifs sur le territoire de ces États. Toutefois, cela n'a pas empêché l'agence de renforcer sa coopération avec la Géorgie par le renouvellement de l'arrangement de travail qui établit leur relation de coopération. Cet arrangement favorise les échanges d'informations, mais permet aussi à des experts géorgiens de participer à des activités

¹⁶⁶³ Article 74 §1 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁶⁶⁴ Décision (UE) 2022/1169 du Conseil du 4 juillet 2022 autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord sur le statut entre l'Union européenne et la République du Sénégal en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République du Sénégal, JOUE n° L 181 du 7 juillet 2022, p. 20–21.

¹⁶⁶⁵ Décision (UE) 2022/1168 du Conseil du 4 juillet 2022 autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord sur le statut entre l'Union européenne et la République islamique de Mauritanie en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République islamique de Mauritanie, JOUE n° L 181 du 7 juillet 2022, p. 18–19.

¹⁶⁶⁶ Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-and-morocco-to-strengthen-cooperation-upnSgq> (consulté en octobre 2024).

de formation ou à des activités opérationnelles de l'agence sous le statut d'observateur¹⁶⁶⁷. Avant le conflit en Ukraine et le déploiement de Frontex dans cet État, l'agence Frontex et la Moldavie entretenaient de mêmes relations de coopération¹⁶⁶⁸. Concernant l'Ukraine, même si un déploiement est peu envisageable actuellement pour des raisons géopolitiques évidentes¹⁶⁶⁹, l'agence n'exclut pas, dans le futur, de déployer des équipes sur ce territoire. Pour l'heure, l'agence apporte aux autorités et aux garde-frontières ukrainiens un soutien de 12 millions d'euros pour la fourniture d'équipements afin d'assurer la gestion des frontières avec les États membres de l'Union et la Moldavie¹⁶⁷⁰. L'agence assume pleinement que ces équipements pourront être utilisés afin de préparer les autorités ukrainiennes à accueillir de futures opérations conjointes¹⁶⁷¹.

Il est nécessaire de préciser que ce chevauchement territorial entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et l'agence Frontex n'est également que partiel. En aucun cas les opérations et les missions de la PSDC ne peuvent agir sur le territoire de l'Union et agissent exclusivement en dehors. Seul le volet externe des actions opérationnelles de l'agence Frontex concurrence les opérations et missions de la PSDC. En revanche, il est intéressant de souligner la terminologie des actions extérieures de l'agence Frontex. Dès lors qu'une action est menée par l'agence au sein de l'Union, les institutions, l'agence et les États membres s'accordent sur le terme d'« opération », que ce soit les « *opérations de recherche et de sauvetage de personnes en détresse en mer* », les « *opérations conjointes* » ou encore les « *opérations de retour* ». En revanche, la terminologie utilisée par les institutions pour les déploiements de l'agence Frontex dans les pays tiers démontre, cette fois-ci, une certaine volonté de se différencier des opérations et missions de la PSDC en esquivant la terminologie « opération ». Dans les accords conclus sous la réglementation de 2016, les institutions de l'Union utilisent la terminologie « *actions* », qui n'est guère utilisée dans les catégories d'opération de gestion de crise de la PSDC. Pour autant, ces actions sont constituées d'opérations conjointes, d'interventions rapides aux

¹⁶⁶⁷ Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-renews-working-arrangement-with-georgia-e02I2v> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁶⁸ Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-renews-cooperation-plan-with-moldova-MCXu65> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁶⁹ C. BILLET, « La mobilisation des instruments de la politique migratoire au service de la sécurité des frontières et de la politique étrangère de l'UE », *op. cit.*

¹⁶⁷⁰ Incluant des uniformes d'hiver chauds pour les gardes-frontières, des générateurs électriques, des centrales électriques portables, des cuisines de campagne ou des véhicules de patrouille.

¹⁶⁷¹ Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-stands-with-ukraine-koMhlh> (consulté en octobre 2024).

frontières ou d'opérations de retour¹⁶⁷². Dans les accords conclus sous la réglementation de 2019, les institutions de l'Union utilisent la terminologie d'« *activités opérationnelles* ». Ces activités opérationnelles sont constituées d'opérations conjointes ou d'interventions rapides aux frontières¹⁶⁷³. Ces deux terminologies ne sont pas sans rappeler les « *actions opérationnelles* » menées dans le cadre de la PSDC sur le fondement de l'article 28 TUE. Au niveau de la terminologie employée, l'agence elle-même fait bien état d'« opération »¹⁶⁷⁴. Sur ce point, il est possible de s'interroger sur la place de ces « *activités opérationnelles* » dans l'architecture des opérations de gestion de crise de l'Union. Au regard des différentes caractéristiques de ces déploiements, les personnels de l'agence déployés par l'agence sont bien évidemment de nature civile. Ce personnel dispose de la possibilité d'exercer des pouvoirs d'exécution, y compris la possibilité d'user de la force dans leurs activités. Des dispositions spécifiques sont prévues dans les accords sur le statut conclu avec les pays tiers quant à son usage¹⁶⁷⁵. C'est pourquoi il n'est pas illogique de soulever l'hypothèse que ces « *activités opérationnelles* » constitueraient *de facto* des opérations civiles menées avec des moyens civils dotés de moyens coercitifs. Toutefois, ces opérations, bien qu'ayant un champ d'action matériellement vaste, demeurent à la gestion intégrée des frontières extérieures et ne sauraient mener par exemple des opérations de police ou de justice dans les pays tiers. L'idée défendue serait donc que ces « *activités opérationnelles* » constitue une nouvelle catégorie d'opération de gestion, des opérations civiles de gestion de crise, distincte des opérations de gestion de crise de la PSDC. Les actions opérationnelles de l'agence ne sauraient dès lors remplacer les opérations de gestion de crise de la PSDC, mais les complètent. Les actions opérationnelles de l'agence peuvent être considérées comme des instruments de gestion de crise spécifiques à la gestion intégrée des frontières extérieures. En outre, les activités exercées par l'agence Frontex dans les pays tiers ne se limitent pas à des opérations conjointes ou des interventions rapides. L'agence dispose de la capacité de déployer diverses actions sur le territoire des pays tiers.

¹⁶⁷² Voir par exemple, l'article 2 a) de l'accord sur le statut entre l'union européenne et la république de Serbie en ce qui concerne les actions menées par l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la république de Serbie, JOUE n° L 202 du 25 juin 2020, p. 3–15.

¹⁶⁷³ Voir par exemple, l'article 2 2) de l'accord entre l'Union européenne et le Monténégro en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire du Monténégro, JOUE n° L 140 du 30 mai 2023, p. 4–21.

¹⁶⁷⁴ Voir notamment sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/fr/nos-activites/operations-conjointes/> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁷⁵ Voir par exemple, l'article 10 de l'accord entre l'Union européenne et le Monténégro en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire du Monténégro, préc.

2. La diversification des actions extérieures de l'agence Frontex

Au-delà des déploiements d'actions opérationnelles du corps permanent de l'agence sur le territoire de pays tiers, la diversification des actions extérieures de l'agence démontre une volonté d'élargissement de son champ d'action. Cette diversification passe notamment par le déploiement d'agents de liaison (a), mais aussi de cellule d'analyse des risques au sein des pays tiers (b).

a. Le déploiement d'agents de liaison dans les pays tiers

Le règlement originel de l'agence était peu fourni en ce qui concerne la coopération opérationnelle avec les pays tiers¹⁶⁷⁶. La modification opérée en 2011 étoffa la dimension externe de l'agence, en prévoyant notamment la possibilité pour l'agence de déployer ses officiers de liaison¹⁶⁷⁷. Ces derniers étaient rattachés aux réseaux de coopération locaux ou régionaux d'officiers de liaison « Immigration » des États membres¹⁶⁷⁸. Ces réseaux ont été refondés en 2019 et remplacés par un réseau européen d'officiers de liaison « immigration »¹⁶⁷⁹. Ce réseau est désormais constitué des officiers de liaison désignés et déployés à l'étranger par les autorités compétentes d'un État membre, par la Commission ou par une agence de l'Union pour traiter de questions liées à l'immigration¹⁶⁸⁰. Cette refonte vise plus spécifiquement à renforcer la coopération et la coordination entre les officiers de liaison « Immigration »¹⁶⁸¹. Les réformes de l'agence en 2016 et 2019 ont largement contribué à accroître et à diversifier les modalités de coopération avec les pays tiers et plus particulièrement celles portant sur les déploiements des officiers de liaison¹⁶⁸². Depuis 2016, les règlements relatifs à l'agence

¹⁶⁷⁶ Article 14 du règlement (CE) n° 2007/2004, préc.

¹⁶⁷⁷ Article 14 §3 et §4 du règlement (UE) n° 1168/2011, préc.

¹⁶⁷⁸ Ces réseaux étaient composés de « représentant[s] d'un État membre détaché à l'étranger par le service de l'immigration ou par d'autres autorités compétentes [...] pour établir et entretenir des contacts avec les autorités du pays hôte en vue de contribuer à la prévention de l'immigration illégale et à la lutte contre ce phénomène, au retour des immigrés illégaux et à la gestion de l'immigration légale ». Article 1^{er} §1 du règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison « Immigration », JOUE L 64 du 2 mars 2004, p. 1–4.

¹⁶⁷⁹ Règlement (UE) 2019/1240 du Parlement Européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la création d'un réseau européen d'officiers de liaison « Immigration » (refonte), JOUE n° L 198 du 25 juillet 2019, p. 88–104. Voir C. BILLET, « Constantes adaptations dans le développement de l'action extérieure en matière migratoire », *op. cit.*

¹⁶⁸⁰ Article 2 §1 du règlement (UE) 2019/1240, préc.

¹⁶⁸¹ Article 1^{er} du règlement (UE) 2019/1240, préc.

¹⁶⁸² Voir notamment C. BILLET, « La coopération de Frontex avec les pays tiers », in C. CHEVALLIER-GOVERS et R. TINIERE (dir.), *De Frontex à Frontex. Vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières*, 1^{er} édition, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 131-145.

prévoient une disposition spécifique pour les officiers de liaison dans les pays tiers¹⁶⁸³. Contrairement aux officiers de liaison « Immigration » déployés par les États membres, les officiers de liaison de l'agence sont des experts issus du personnel, statutaire ou autre, de l'agence¹⁶⁸⁴. Ils ont pour tâches l'établissement et l'entretien de contacts avec les autorités compétentes des pays tiers dans la majeure partie des domaines couverts par l'agence, de la lutte contre l'immigration illégale au retour des personnes en passant par la fourniture d'une assistance technique pour l'identification de ressortissants de pays tiers et l'acquisition de documents de voyage¹⁶⁸⁵.

Actuellement, l'agence dispose de cinq agents de liaison déployés dans les pays tiers¹⁶⁸⁶. Un premier agent de liaison a été déployé en Turquie en 2016. Deux agents ont été déployés dans les Balkans occidentaux, l'un en 2017 en Serbie et le second en 2021 en Albanie. Deux agents de liaison ont été déployés sur le continent africain, l'un au Niger en 2017 et le second au Sénégal en 2019. Ces déploiements confirment l'intérêt de l'agence à s'étendre au-delà des pays tiers de son voisinage. Cet intérêt pour l'agence pour le continent africain se confirme à travers le déploiement de cellules d'analyse des risques dans les pays tiers.

b. Le déploiement de cellules d'analyse des risques dans les pays tiers

Au-delà des déploiements opérationnels de ses équipes dans les pays tiers, les réformes de l'agence Frontex lui offrent la capacité d'étendre son champ d'action opérationnel externe à travers d'autres moyens. Parmi ceux-ci, l'agence Frontex élargit son champ d'action par l'intermédiaire de mécanismes d'échange de renseignement par le biais de cellules d'analyse des risques dans plusieurs régions du monde¹⁶⁸⁷. De telles cellules sont déployées dans les Balkans occidentaux, dans les pays de l'Est, en Turquie¹⁶⁸⁸, mais aussi plus particulièrement dans les pays africains. Cette cellule mise en place, en 2010 sous la dénomination « *Africa-Frontex Intelligence Community* »¹⁶⁸⁹ est de loin la plus développée. Cette Communauté fut créée afin

¹⁶⁸³ Article 55 du règlement (UE) 2016/1624, préc. ; Article 77 du règlement (UE) 2019/1240, préc.

¹⁶⁸⁴ Article 77 §1 du règlement (UE) 2019/1240, préc.

¹⁶⁸⁵ Article 77 §3 du règlement (UE) 2019/1240, préc.

¹⁶⁸⁶ Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/partners/other-partners-and-projects/liaison-officers-network/> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁸⁷ Article 18 du règlement (UE) 2016/794, préc. ; Article 29 du règlement (UE) 2018/1727, préc.

¹⁶⁸⁸ Western Balkans Risk Analysis Network (WB-RAN), the Eastern Partnership Risk Analysis Network (EaP-RAN), the Turkey-Frontex Risk Analysis Network (TU-RAN). Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/partners/other-partners-and-projects/non-eu-countries/> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁸⁹ Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/partners/other-partners-and-projects/non-eu-countries/> (consulté en octobre 2024).

de fournir un cadre de partages réguliers d'informations sur le trafic de migrants et les menaces sécuritaires aux frontières¹⁶⁹⁰. Depuis 2018, cette communauté, entre l'agence Frontex et plusieurs pays africains¹⁶⁹¹, a établi plusieurs cellules d'analyse des risques notamment au Niger¹⁶⁹², au Sénégal¹⁶⁹³, en Algérie¹⁶⁹⁴, au Togo¹⁶⁹⁵.

La problématique de la répartition des tâches entre les opérations et missions de la PSDC et l'agence Frontex est désormais non seulement territoriale, mais aussi conceptuelle entre, d'une part, le concept de gestion de crise et, d'autre part, le concept de gestion intégrée des frontières¹⁶⁹⁶. Ces deux concepts se rejoignent dans le domaine de la gestion intégrée des frontières et plus particulièrement sur la gestion des flux migratoires et la lutte contre la criminalité transfrontalière telle que le trafic de migrants, la traite des êtres humains et le terrorisme. Or, ces deux concepts donnent à l'Union une dualité d'instruments opérationnels, dont les cadres juridiques et les moyens d'action opérationnels demeurent distincts.

II. Des cadres juridiques et de moyens d'action opérationnels distincts

Les réformes successives de l'agence Frontex de 2016 et 2019 ont offert à l'Union un nouvel instrument de gestion de crise pouvant être déployé à l'extérieur de l'Union, empiétant matériellement et géographiquement sur les opérations de gestion de crise de la PSDC. Toutefois, bien que pouvant agir toutes les deux dans le domaine de la gestion des frontières, cette dualité d'instruments opérationnels reste régie dans deux cadres juridiques distincts (A) et repose sur des moyens d'action opérationnels, à la fois capacitaires et budgétaires, distincts (B).

¹⁶⁹⁰ C. RIEHLE LL.M., « Risk Analysis Cell Opened in Dakar », *Eucrim*, 9 September 2019, disponible sur : <https://eucrim.eu/news/risk-analysis-cell-opened-dakar/> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁹¹ Algérie, Angola, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Cap-Vert, Tchad, République démocratique du Congo, Djibouti, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Côte d'Ivoire, Kenya, Libéria, Libye, Maroc, Mauritanie, Mali, Niger, Nigéria, Togo, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Tunisie.

¹⁶⁹² Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-opens-first-risk-analysis-cell-in-niger-HQIoKi> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁹³ Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-opens-risk-analysis-cell-in-senegal-6nkN3B> ; <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/africa-frontex-intelligence-community-meets-in-senegal-sRP1tC> (consulté en octobre 2024) ; <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eight-african-risk-analysis-cells-set-a-benchmark-in-africa-uwxHJU> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁹⁴ Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-and-africol-hold-risk-analysis-workshop-in-algeria-20H3pq> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁹⁵ Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-opens-risk-analysis-cell-in-lome-CSk4Pf> (consulté en octobre 2024).

¹⁶⁹⁶ R. PARKES, « Frontex as crisis manager », *op. cit.*, p. 51.

A. Des cadres juridiques distincts

La dualité d'instruments opérationnels a des impacts sur le plan institutionnel. La mise en place d'une opération de gestion de crise dans le cadre de la PSDC et d'une action opérationnelle de l'agence Frontex ne répond pas aux mêmes exigences juridiques. Le déploiement d'une opération de gestion de crise ou d'une action opérationnelle de l'agence Frontex sur le territoire d'un État ou d'un pays tiers se distingue largement au niveau institutionnel dans le processus décisionnel et dans la mise en œuvre (1) ainsi qu'au niveau du contrôle juridictionnel (2).

1. Des procédures décisionnelles et de mise en œuvre distinctes

Les actions opérationnelles menées par l'Union dans les pays ou États tiers, qu'elles soient dans le cadre de la PSDC ou de l'agence Frontex, répondent à un cadre juridique spécifique. Premièrement, leur lancement fait l'objet dans un processus décisionnel au sein de l'Union. Ce processus décisionnel pour le lancement et la mise en œuvre des opérations de gestion de crise de la PSDC et des actions opérationnelles de l'agence Frontex est juridiquement distinct (a). Deuxièmement, ces instruments opérationnels de l'Union, lorsqu'ils interviennent sur le territoire d'un pays ou d'un État tiers, doivent répondre à certaines exigences du droit international. Ce cadre juridique international est également distinct (b).

a. Un processus décisionnel distinct au sein de l'Union

Le fondement juridique et le processus décisionnel pour le lancement d'une opération de gestion de crise de la PSDC et d'une action opérationnelle de l'agence Frontex sont institutionnellement distincts. Le lancement et la mise en œuvre d'une opération de gestion de crise de la PSDC impliquent une succession d'actes PESC adoptés majoritairement par le Conseil¹⁶⁹⁷. Les opérations de gestion de crise de la PSDC sont décidées à l'unanimité au sein

¹⁶⁹⁷ Voir notamment C. SCHNEIDER, « La participation des Etats tiers aux opérations de gestion des crises », in I. BOSSE-PLATIERE, C. RAPOPORT (dir.), *L'Etat tiers en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 255-293 ; A. HAMONIC, « Biographie des opérations de gestion de crise de l'Union européenne », in C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, coll. Droit de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 293-320.

du Conseil et sur proposition du haut représentant ou à l'initiative d'un État membre¹⁶⁹⁸. Leur mise en œuvre est assurée par le Conseil, notamment par l'intermédiaire du COPS, et par le SEAE qui dispose de structures propres pour mener à bien leur mise en œuvre¹⁶⁹⁹. Les actions opérationnelles de l'agence Frontex sont, elles, prévues selon un cadre spécifique à l'agence assez distinct du cadre institutionnel classique de l'Union¹⁷⁰⁰. En effet, les agences, et plus particulièrement l'agence Frontex, fonctionnent sur un mode intergouvernemental¹⁷⁰¹. Le règlement relatif est adopté selon la procédure législative ordinaire par le Conseil statuant à la majorité qualifiée et le Parlement, mais la procédure de lancement d'une action opérationnelle sur le territoire d'un État tiers est prévue par le règlement lui-même sans implication directe du Conseil et du Parlement. Le déploiement d'une action opérationnelle sur le territoire d'un pays tiers est adopté par le Conseil d'administration de l'agence¹⁷⁰² et exécuté par son directeur exécutif¹⁷⁰³. Le Conseil d'administration est constitué d'un représentant de chaque État membre et de deux représentants de la Commission, disposant chacun du droit de vote¹⁷⁰⁴. Il prend ses décisions à la majorité absolue de ses membres disposant du droit de vote¹⁷⁰⁵. Le déploiement opérationnel dans le cadre de l'un ou de l'autre revêt dès lors des enjeux institutionnels importants.

Ces enjeux institutionnels au sein de l'Union sont complétés par des enjeux liés à la participation ou non des États membres à l'opération ou dans le processus de décision. L'implication ou non des États membres aux opérations de gestion de crise de la PSDC, notamment en terme capacitaire, est très variable. Leur implication dans la prise de décision n'exclut pas le recours à l'abstention constructive¹⁷⁰⁶. En revanche, les actions opérationnelles de l'agence Frontex sont, elles, confrontées à la problématique des *opt-out* de l'Irlande et du

¹⁶⁹⁸ Article 42 §4 TUE

¹⁶⁹⁹ Voir *infra*, Partie 2, Titre 1.

¹⁷⁰⁰ Voir R. MEHDI, « Le pouvoir de décision à l'épreuve de « l'agenciarisation » de l'Union – Quelques questions constitutionnelles », in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (dir.), *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur du Doyen Claude Blumann*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 698-712.

¹⁷⁰¹ C. BILLET, « Les spécificités institutionnelles de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », in B. BERTRAND (dir.), *Les nouveaux modes de production du droit de l'Union européenne, La dialectique du droit institutionnel et du droit matériel*, Coll. Droits européens, 2018, pp. 295-327, spéc., p. 304.

¹⁷⁰² Article 74 §3 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁷⁰³ *Ibid.*, article 106 §4.

¹⁷⁰⁴ *Ibid.*, article 101 §1.

¹⁷⁰⁵ *Ibid.*, article 105 §1.

¹⁷⁰⁶ Comme ce fût le cas pour la mission EULEX Kosovo. Voir S. BLOCKMANS, "Differentiation in CFSP", in S. BLOCKMANS (ed.), *Differentiated Integration in the EU. From the Inside Looking Out*, Brussels, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2014, p. 46-56; S. BLOCKMANS, « Differentiation in CFSP: Potential and Limits », *EU 60: Re-founding Europe the responsibility to propose*, Istituto Affari Internazionali, 8 March 2017, ISBN 978-88-9368-032-5.

Danemark dans le domaine de l'ELSJ. Le Danemark bénéficie d'un *opt-out* généralisé pour l'ensemble des instruments adoptés dans le cadre de l'ELSJ¹⁷⁰⁷, impliquant sa non-participation à l'élaboration et la non-application à son égard des actes adoptés sur le fondement de l'ELSJ. En revanche, il contribue désormais à la politique de défense. L'Irlande, de son côté, bénéficie d'un régime dérogatoire plus souple avec une faculté de non-participation, un *opt-out*¹⁷⁰⁸, assorti d'une faculté de participation, un *opt-in*¹⁷⁰⁹. L'Irlande conserve ainsi le choix de participer ou non aux mesures adoptées en matière de gestion des frontières dans le cadre de l'ELSJ. Toutefois, comme l'a clarifié la Cour, un État membre qui ne participe pas à l'acquis de Schengen ne peut pas exercer son *opt-in* pour sa mise en œuvre et est par conséquent exclu de l'élaboration et la mise en œuvre de l'agence Frontex¹⁷¹⁰. L'Irlande ne peut, en principe, pas participer aux activités de l'agence aux frontières des États membres ou dans les États tiers¹⁷¹¹. Cependant, chaque règlement relatif à l'agence a prévu une disposition sur les modalités de coopération opérationnelle avec l'Irlande et le Royaume-Uni¹⁷¹². Le règlement de 2019 prévoit des échanges d'informations, notamment dans le cadre d'EUROSUR et la participation aux opérations de retour¹⁷¹³. Cependant, il ne prévoit pas que l'Irlande puisse participer aux déploiements opérationnels extérieurs menés dans le cadre de l'agence. Dans le processus de décision et de mise en œuvre d'un déploiement opérationnel de l'agence sur le territoire d'un pays tiers, il est aussi important de souligner le rôle privilégié de l'État membre ou des États membres voisins ou limitrophes de la zone d'opération dans l'élaboration et la modification du plan d'action. Ces derniers sont soumis à l'accord de cet État membre ou de ces États membres voisins ou limitrophes de la zone d'opération¹⁷¹⁴.

Concernant l'implication du Parlement européen dans le lancement et le contrôle de la mise en œuvre d'une opération de gestion de crise ou d'une action opérationnelle de l'agence, il n'est pas impliqué, dans un cas comme dans l'autre, dans le processus de décision. Son rôle

¹⁷⁰⁷ Articles 1 et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark.

¹⁷⁰⁸ Articles 1^{er} et 2 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

¹⁷⁰⁹ Ibid., articles 3 et 4.

¹⁷¹⁰ CJCE, gr. Ch., 18 décembre 2007, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord contre Conseil de l'Union européenne*, aff. C-77/05, Rec. p. I-11459.

¹⁷¹¹ P. GARCÍA ANDRADE, "Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy: A Question of Legal Basis", in J. SANTOS VARA, P. GARCÍA ANDRADE and T. MOLNÁR (Eds), *The Externalisation of EU Migration Policies in Light of EU Constitutional Principles and Values*, European Papers, Vol. 8, 2023, No 2, pp. 959-984, spéc., p. 969.

¹⁷¹² Article 12 du règlement (CE) n° 2007/2004, préc. ; Article 51 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁷¹³ Article 70 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁷¹⁴ Ibid., article 74 §3.

dans les deux cas est relativement limité. Cependant, au fil des révisions, le Parlement européen est de plus en plus impliqué dans les activités de l'agence notamment concernant sa responsabilité¹⁷¹⁵ et en matière de contrôle budgétaire¹⁷¹⁶. Sur le plan opérationnel, son rôle est accru par l'obligation de l'agence à l'informer dans plusieurs cas spécifiques. Ces cas concernent notamment les actions opérationnelles de l'agence¹⁷¹⁷, les équipements opérationnels¹⁷¹⁸, la coopération avec les pays tiers¹⁷¹⁹, les déploiements opérationnels extérieurs,¹⁷²⁰ et le déploiement des agents de liaison. Le directeur exécutif de l'agence peut également être invité ou a l'obligation de faire rapport au Parlement et de l'informer sur l'exécution de ses missions¹⁷²¹. Ces obligations d'information de l'agence et de son directeur exécutif vis-à-vis du Parlement sont bien plus précises et étoffées que les obligations du haut représentant prévues par les traités vis-à-vis du Parlement européen¹⁷²². En outre, le levier le plus important du Parlement sur les activités opérationnelles extérieures de l'agence réside principalement de son rôle de colégislateur dans la procédure de conclusion des accords externes entre l'Union et les pays tiers hôtes. Conclues sur les mêmes bases juridiques matérielles que celles fondant le règlement relatif à l'agence¹⁷²³, et auquel s'applique la procédure législative ordinaire, ces accords sont soumis à l'approbation du Parlement¹⁷²⁴. En effet, tout déploiement opérationnel sur le territoire d'un État tiers doit, dans un cas comme dans l'autre, s'insérer dans un cadre juridique international. Ce cadre juridique est également distinct que ce soit dans le cadre de la PSDC ou dans le cadre de l'agence Frontex.

b. Un cadre juridique international distinct

Les opérations de gestion de crise de la PSDC et les actions opérationnelles de l'agence Frontex se distinguent également concernant le cadre juridique international conditionnant leur déploiement. Les opérations militaires, recourant à la force, nécessitent l'autorisation du

¹⁷¹⁵ *Ibid.*, article 6 : « L'Agence est responsable devant le Parlement européen et le Conseil conformément au présent règlement ».

¹⁷¹⁶ *Ibid.*, article 116.

¹⁷¹⁷ *Ibid.*, articles 42 §2 et 50 §1.

¹⁷¹⁸ *Ibid.*, article 64 §3.

¹⁷¹⁹ *Ibid.*, articles 68 §2 et 76 §4.

¹⁷²⁰ *Ibid.*, articles 73 §7 et article 76 §5.

¹⁷²¹ *Ibid.*, article 106 §2. Ce rapport au Parlement inclut toutes les missions de l'agence : « les activités de l'Agence, la mise en œuvre et le suivi de la stratégie en matière de droits fondamentaux, le rapport d'activité annuel de l'Agence concernant l'année précédente, le programme de travail de l'année à venir et la programmation pluriannuelle de l'Agence, et toute autre question liée aux activités de l'Agence ».

¹⁷²² Article 36 TUE.

¹⁷²³ A savoir l'article 77 §2 b) et d) et l'article 79 §2 c) TFUE.

¹⁷²⁴ Article 218 §6, a), v) TFUE.

Conseil de sécurité des Nations-Unies¹⁷²⁵. Les actions opérationnelles de l'agence Frontex, déployant des moyens civils et bien que prévoyant le recours à la force, ne nécessitent pas d'autorisation de la part du Conseil de sécurité des Nations-Unies. En revanche, dans un cas comme dans l'autre, le déploiement d'une mission de la PSDC et d'une opération menée par l'agence Frontex sur le territoire, qu'il soit terrestre ou maritime, requiert la conclusion d'un accord international avec le pays ou l'État tiers hôte concerné. Le cadre juridique de l'agence Frontex prévoit la nécessité de conclure un accord avec le pays ou l'État tiers hôte concerné, rendant inutile toute autorisation du Conseil de sécurité. En revanche, cela n'impacte pas le caractère exécutif ou non des tâches du personnel de l'agence. Les compétences exécutives du personnel de l'agence, et leur modalité d'exécution, sont d'ailleurs largement prévues et encadrées dans l'accord sur les statuts conclu avec le pays tiers. Pour les missions civiles de la PSDC, souvent dépourvues de tâches exécutives, les accords portent plus spécifiquement sur la question des privilèges et immunités¹⁷²⁶.

Sur le plan conventionnel, les deux cadres se distinguent à travers le caractère dérogoire de la PESC au sein de l'article 218 TFUE et mettent en lumière les enjeux institutionnels de la conclusion de ces tels accords¹⁷²⁷. Un accord de statut prévoyant le déploiement d'une opération de gestion de crise de la PSDC est conclu sur le fondement matériel de l'article 37 TUE par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition et négocié par le haut représentant. Les accords sur le statut prévoyant des actions opérationnelles de l'agence sont eux négociés par la Commission et sur la base d'un modèle d'accord. Ils sont conclus par Conseil statuant à la majorité qualifiée et après approbation du Parlement européen. Ces accords détaillent les « *aspects organisationnels et procéduraux de l'opération conjointe ou de l'intervention rapide aux frontières* »¹⁷²⁸, notamment les aspects liés à l'évaluation de la situation, aux objectifs opérationnels, ou encore le type d'équipement technique à déployer. Ces accords établissent également, de manière large, les tâches et compétences des membres de l'équipe. Ces derniers ont notamment autorité pour accomplir toutes les tâches et exercer « *toutes les compétences exécutives pour le contrôle aux frontières et les opérations de*

¹⁷²⁵ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2.

¹⁷²⁶ P. GARCÍA ANDRADE, "Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy: A Question of Legal Basis", *op. cit.*, p. 972.

¹⁷²⁷ Voir *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2.

¹⁷²⁸ Voir l'article 3 §2 de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et la République d'Albanie relatif aux actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la République d'Albanie, JOUE n° L 46 du 18 février 2019, p. 3–10.

retour »¹⁷²⁹. Parmi les missions et compétences, les dispositions encadrent notamment le port de l'uniforme des membres de Frontex, le recours à la force, y compris l'utilisation des armes de service ainsi que les modalités de consultation des bases de données nationales de l'État tiers dont la consultation peut être nécessaire pour mener à bien les opérations de retour. Enfin, ces accords visent à définir les modalités de suspension et cessation de l'action, les privilèges et immunités des membres de l'équipe, les documents d'accréditation, le respect des droits fondamentaux et le traitement des données à caractère personnel. Depuis 2019, ces accords prévoient également des dispositions relatives aux mesures relatives à la création d'antennes, aux mesures pratiques relatives au respect des droits fondamentaux et prévoient un mécanisme de traitement des plaintes.

Les cadres juridiques relatifs au lancement et à la mise en œuvre de ces deux instruments opérationnels se distinguent largement et nourrissent les enjeux institutionnels quant à leur utilisation en matière de gestion des frontières. En outre, l'utilisation de tel ou tel instruments opérationnels dans un domaine aussi spécifique a également un impact en matière de protection des droits fondamentaux, notamment des migrants. Cette protection des droits fondamentaux constitue un autre enjeu entourant cette dualité d'instruments opérationnels, ainsi que la question du contrôle juridictionnel opéré par la Cour de justice de l'Union. Cependant, la différenciation du contrôle de la Cour sur ces deux instruments opérationnels semble avoir des incidences limitées.

2. Les incidences limitées du contrôle juridictionnel différencié de la CJUE

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la CJUE est pleinement compétente pour contrôler la légalité des actes adoptés dans le cadre de l'ELSJ¹⁷³⁰. Dans le domaine de la PESC, la Cour n'est en principe pas compétente pour statuer sur les dispositions relatives à la PESC¹⁷³¹ et par conséquent la PSDC. Toutefois, en considérant que ces dérogations devaient être « *interprétées restrictivement* »¹⁷³², la Cour de justice a indéniablement réduit l'écart entre

¹⁷²⁹ *Ibid.*, article 4 §1.

¹⁷³⁰ Une exception à la compétence de la Cour demeure concernant « *la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure* ». Article 276 TFUE.

¹⁷³¹ Article 24 § 1 al. 2 TUE, combiné avec l'article 275 al. 1^{er} TFUE.

¹⁷³² Voir notamment CJUE, gr. Ch., 24 juin 2014, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-658/11, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, ECLI:EU:C:2014:2025, point 70 ; CJUE, 12 novembre 2015,

son incompétence de principe pour contrôler les opérations de gestion de crise de la PSDC et sa compétence de principe sur les actions de l'agence. Dans le premier cas, la Cour, au fil de sa jurisprudence, a limité progressivement son incompétence pour contrôler les actes et actions adoptés dans le cadre des opérations de gestion de la PSDC (a) tandis qu'elle opère un contrôle relativement restreint sur les actions opérationnelles de l'agence (b).

a. L'autolimitation de la compétence de la CJUE pour le contrôle des opérations de gestion de crises de la PSDC

Face à un contentieux de plus en plus dense, la Cour a eu l'occasion de préciser l'étendue de son incompétence dans le domaine de la PESC et surtout de la restreindre¹⁷³³. Les traités prévoient deux exceptions à l'incompétence de la Cour dans le domaine de la PESC : le contrôle du respect de l'article 40 TUE et les recours en annulation contre des décisions prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de personnes. Le champ apparemment réduit de ces exceptions à l'incompétence de la Cour inscrites dans le droit primaire n'a pas empêché la Cour de s'estimer compétente à l'égard de différents contentieux en lien avec les opérations de gestion de crise de la PSDC, notamment en matière de marché public¹⁷³⁴, et surtout concernant les actes de gestion du personnel en mobilisant les valeurs de l'Union, que sont les valeurs d'égalité et d'État de droit¹⁷³⁵, et en reconnaissant une capacité juridique aux opérations de gestion de crise¹⁷³⁶. Les contentieux liés aux actes de gestion du personnel dans le cadre des opérations de

Elitaliana SpA c/ EULEX Kosovo, aff. C-439/13 P, ECLI:EU:C:2015:753, point 42 ; CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2016, *H. c/ Conseil, Commission et MPUE Bosnie-Herzégovine*, aff. C-455/14 P, ECLI:EU:C:2016:569, point 40.

¹⁷³³ F. FAVIERE, « L'atténuation de la spécificité de la défense par la Cour de justice de l'Union européenne », Presses Universitaires de Rennes, à paraître, contribution orale au colloque « Quelle spécificité de la défense en droit de l'Union européenne ? » organisé par A. HAMONIC à l'Université de Rennes 1, les 21 et 22 octobre 2021.

¹⁷³⁴ CJUE, 12 novembre 2015, *Elitaliana SpA c/ EULEX Kosovo*, préc. Voir notamment ». I. BOSSE-PLATIERE, « Les exceptions à l'incompétence de la Cour de justice en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) », in E. CARPANO, G. MARTI (dir.), *L'exception en droit de l'Union européenne*, *Coll. Droits européens*, PUR, 2019, p. 95-114 ; A. HAMONIC, « Précisions sur le statut contentieux des opérations de gestion de crise de l'Union », *Chronique action extérieure de l'Union européenne*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2016, p. 129.

¹⁷³⁵ CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2016, *H. c/ Conseil, Commission et MPUE Bosnie-Herzégovine*, préc. Voir I. BOSSE-PLATIERE, « Après l'arrêt *Elitaliana* et avant l'arrêt *Rosneft*, la Cour restreint les limites de son incompétence en matière de PESC », *Chronique action extérieure de l'Union européenne*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017, p. 123. Notamment également pour le CSUE : Trib. UE, 25 octobre 2018, *KF c/ CSUE*, aff. T-286/15, ECLI:EU:T:2018:718 ; CJUE, 25 juin 2020, *CSUE c/ KF*, aff. C-14/19 P, ECLI:EU:C:2020:492.

¹⁷³⁶ Trib. UE, 12 avril 2018, *PY c/ EUCAP Sahel Niger*, aff. T-763/16, ECLI:EU:T:2018:181 ; Trib. UE, ord., 7 octobre 2020, *Argus Security Projects Ltd c/ Commission et EUBAM Libya*, aff. T-206/17, ECLI:EU:T:2020:476 ; CJUE, 5 juillet 2018, *Liam Jenkinson c/ Conseil, Commission, SEAE et EULEX Kosovo*, aff. C-43/17 P, ECLI:EU:C:2018:531 ; Trib. UE, 10 novembre 2021, *Liam Jenkinson c/ Conseil, Commission, SEAE et EULEX Kosovo*, aff. T-602/15 RENV, ECLI:EU:T:2021:764 ; Trib. UE, ord., 19 septembre 2018, *SC c/ EULEX Kosovo*, aff. T-242/17, ECLI:EU:T:2018:586 ; CJUE, 25 juin 2020, *SC c/ EULEX Kosovo*, aff. C-730/18 P, ECLI:EU:C:2020:505 ; Trib. UE, 13 juillet 2022, *JC c/ EUCAP Somalia*, aff. T-165/20, ECLI:EU:T:2022:453 ;

gestion de crise ont ainsi largement contribué à la restriction de son incompétence dans le domaine de la PESC et à la juridictionnalisation de la PSDC. Ce faisant, la Cour opère une sorte de distinction entre les actes de nature purement administrative, comme les actes de gestion du personnel, pour lesquels elle exerce son contrôle, et les autres actes que le président du Tribunal avait pu qualifier de nature « *politique* »¹⁷³⁷, pour lesquels la Cour ne serait pas compétente. Une nouvelle affaire portée devant la Cour lui a offert la possibilité de préciser et d'étendre davantage sa compétence dans le domaine de la PESC et, plus spécifiquement dans la mise en œuvre des opérations de gestion de crise.

Un recours en indemnité a été formé par les membres de la famille proche de personnes qui ont été torturées, tuées ou ont disparu dans des crimes de guerre au Kosovo en 1999, visant à établir la responsabilité non contractuelle du Conseil, de la Commission et du SEAE pour des actes ou omissions dans le cadre de la mise en œuvre de l'action commune 2008/124/PESC relative à la mission EULEX Kosovo. En première instance, le Tribunal s'est déclaré incompétent pour contrôler la légalité de ces actes ou omissions qui relevaient « *de choix stratégiques et de décisions relatives au mandat d'une mission de gestion de crise créée au titre de la PSDC* »¹⁷³⁸. Selon le Tribunal, ces actes et omissions, qui concernent la définition et la mise en œuvre de la PESC, ne constituent manifestement pas des mesures restrictives ou des actes de pure gestion du personnel¹⁷³⁹. Cet arrêt du tribunal a fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice¹⁷⁴⁰.

Dans ses conclusions rendues en novembre 2023¹⁷⁴¹, l'avocate générale, en mobilisant les principes et les valeurs de l'Union relatifs à l'État de droit, comprenant le droit à une protection juridictionnelle effective¹⁷⁴², et en adoptant une interprétation très restrictive de l'incompétence de la Cour, a conclu que la CJUE devait être compétente pour statuer sur les

Trib. UE, 13 juillet 2022, *JF c/ EUCAP Somalia*, aff. T-194/20, ECLI:EU:T:2022:454 ; CJUE, 24 février 2022, *CO e.a. c/ MJ, Commission, SEAE, Conseil, EULEX Kosovo*, aff. C-283/20, ECLI:EU:C:2022:126.

¹⁷³⁷ Trib. UE, ord., 22 juillet 2010, *H. c/ Conseil et Commission*, aff. T-271/10 R, *Rec. p.* II-00154, point 25.

¹⁷³⁸ Trib. UE, ord., 10 novembre 2021, *KS et KD c/ Conseil, Commission et SEAE*, aff. T-771/20, ECLI:EU:T:2021:798. Voir C. BREITLER, « Jurisdiction in CFSP Matters – Conquering the Gallic Village One Case at a Time? », *europeanlawblog*, 13 October 2022, <https://www.europeanlawblog.eu/pub/jurisdiction-in-cfsp-matters-conquering-the-gallic-village-one-case-at-a-time/release/1> (consulté en octobre 2024).

¹⁷³⁹ *Ibid.*, points 29 à 41.

¹⁷⁴⁰ Aff. jointes C-29/22 P et C-44/22 P.

¹⁷⁴¹ Conclusions de l'avocate générale Tamara ČAPETA du 23 novembre 2023, *KS, KD c/ Conseil de l'Union européenne (C-29/22 P), Commission européenne (C-29/22 P), Service européen pour l'action extérieure (SEAE) (C-29/22 P) et Commission européenne c/ KS, KD, Conseil de l'Union européenne (C-44/22 P), Service européen pour l'action extérieure (SEAE) (C-44/22 P)*, aff. jointes C-29/22 P et C-44/22 P, ECLI:EU:C:2023:901.

¹⁷⁴² *Ibid.*, points 77 à 92.

recours en indemnité en raison des violations aux droits fondamentaux dans le cadre de la PESC, en particulier dans le cadre d'une opération de gestion de crise. Ce faisant, elle proposait de supprimer la distinction *a priori* opérée par la Cour entre les actes « politiques » et « stratégiques », tels que les décisions constitutives d'opérations de gestion de crise, et les autres actes « purement administratifs »¹⁷⁴³ en proposant une nouvelle distinction entre les actes politiques ou stratégiques, d'une part, et ceux relatifs à leur mise en œuvre, d'autre part, qui sont susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux. Elle estimait notamment que « les juridictions de l'Union ne sont pas compétentes pour apprécier si l'Union doit déployer une mission dans une certaine région du monde », mais qu'« une fois que la décision politique de s'engager dans un pays ou dans un conflit donné est adoptée, le juge de l'Union doit être en mesure de contrôler si elle est conçue et mise en œuvre de manière à ne pas porter une atteinte disproportionnée aux droits de l'homme »¹⁷⁴⁴. Elle précisait qu'à partir du moment où les choix politiques ou stratégiques sont « susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux, les juridictions de l'Union doivent être en mesure d'examiner un tel grief »¹⁷⁴⁵. Elle incluait notamment les décisions « mettant fin progressivement au mandat exécutif » d'une opération, ou celles « sur l'octroi de ressources suffisantes »¹⁷⁴⁶ à une opération. Cette interprétation de l'avocate générale était susceptible d'entraîner une éventuelle implication de la CJUE dans le processus décisionnel stratégique et politique dans le domaine de la PESC. Le régulateur de la compétence de la Cour se plaçait donc sur l'éventualité d'une atteinte aux droits fondamentaux. Elle conclut en effet que « la limitation de la compétence ne saurait aller jusqu'à exclure le contrôle de conformité des mesures PESC aux droits fondamentaux »¹⁷⁴⁷.

Dans son arrêt rendu en septembre 2024, la Cour de justice est venue préciser l'étendue sa compétence en matière de PESC, en ne suivant pas les conclusions de l'avocate générale. La Cour a, en effet, considéré que « l'allégation selon les actes ou les omissions qui font l'objet du recours d'un particulier violent les droits fondamentaux de ce dernier ne suffit pas à elle seule pour que la Cour de justice de l'Union européenne se déclare compétente pour connaître de ce recours »¹⁷⁴⁸. Souhaitant conserver l'« effet utile »¹⁷⁴⁹ des articles 24, §1 al. 2 TUE et 275, al.

¹⁷⁴³ *Ibid.*, point 112

¹⁷⁴⁴ *Ibid.*, point 118.

¹⁷⁴⁵ *Ibid.*, point 120.

¹⁷⁴⁶ *Ibid.*

¹⁷⁴⁷ *Ibid.*, point 121.

¹⁷⁴⁸ CJUE, gr. Ch., 10 septembre 2024, *KS et KD / Conseil e.a.*, aff. jointes C-29/22 P et C-44/22 P, ECLI:EU:C:2024:725, point 73.

¹⁷⁴⁹ *Ibid.*

1 TFUE, la Cour tente d'opérer une conciliation entre ces dispositions et le principe de l'État de droit et le droit à un recours effectif¹⁷⁵⁰. Pour établir sa compétence pour contrôler les actes de la PESC, la Cour dévoile une méthode d'analyse, en deux étapes. Tout d'abord, elle vérifie si les actes PESC en cause relèvent des exceptions prévues par les traités, à savoir le contrôle de l'article 40 TUE et les recours en annulation formés à l'encontre des mesures restrictives¹⁷⁵¹, élargis aux recours en indemnité et renvoi préjudiciel conformément à sa jurisprudence¹⁷⁵². Ensuite, si tel n'est pas le cas, elle vérifie si « *les actes et les omissions en cause ne se rattachent pas directement aux choix politiques ou stratégiques effectués par les institutions, les organes et organismes de l'Union dans le cadre de la PESC, et notamment de la PSDC* »¹⁷⁵³. Concernant ces actes et omissions se rattachant « *directement aux choix politiques ou stratégiques* », la Cour s'estime incompétente pour contrôler leur légalité¹⁷⁵⁴. Elle précise la portée de ces actes et omissions comme ceux « *se rattachant directement à la conduite, à la définition ou à la mise en œuvre de la PESC, et notamment de la PSDC* »¹⁷⁵⁵ notamment ceux relatif, à « *l'identification des intérêts stratégiques de l'Union ainsi qu[à] la définition tant des actions à mener et des positions à prendre par l'Union que des orientations générales de la PESC* »¹⁷⁵⁶.

La Cour procède donc à une « *analyse concrète de chacun des actes et de chacune des omissions qui relèvent de la PESC* »¹⁷⁵⁷. Elle se déclare ainsi incompétente pour se prononcer sur les moyens mis à la disposition d'une mission de la PSDC, qui se rattachent selon elle à des choix politiques ou stratégiques¹⁷⁵⁸, ainsi que sur les décisions de révocation du mandat exécutif d'une mission PSDC¹⁷⁵⁹. En revanche, elle s'estime compétente pour contrôler les actes et les omissions dans le cadre d'une mission de la PSDC relatives au choix du personnel, notamment le « *défaut de personnel adéquat* »¹⁷⁶⁰, que la mission emploie, aux règles procédurales relatives

¹⁷⁵⁰ *Ibid.*, point 70.

¹⁷⁵¹ *Ibid.*, point 115.

¹⁷⁵² CJUE, gr. Ch., 28 mars 2017, *PJSC Rosneft Oil Company c/ Her Majesty's Treasury e.a*, aff. C-72/15, ECLI:EU:C:2017:23 ; CJUE, gr. Ch., 6 octobre 2020, *Bank Refah Kargaran contre Conseil de l'Union européenne*, aff. C-134/19 P, ECLI:EU:C:2020:793

¹⁷⁵³ CJUE, gr. Ch., 10 septembre 2024, *KS et KD c/ Conseil e.a.*, aff. jointes C-29/22 P et C-44/22 P, préc. , point 116.

¹⁷⁵⁴ *Ibid.*, point 117.

¹⁷⁵⁵ *Ibid.*, point 118.

¹⁷⁵⁶ *Ibid.*

¹⁷⁵⁷ *Ibid.*, point 121.

¹⁷⁵⁸ *Ibid.*, point 126.

¹⁷⁵⁹ *Ibid.*, point 136.

¹⁷⁶⁰ *Ibid.*, points 126 et 127.

à une Commission de contrôle créée au sein de la mission¹⁷⁶¹ et sur les « *mesures correctives permettant de remédier aux violations de droits fondamentaux constatées par la commission de contrôle* »¹⁷⁶².

Ainsi, la Cour ne le limite plus à distinguer les actes de nature politique et stratégique d'une part, et les actes de nature administrative, d'autre part, mais opère une distinction entre les actes politiques et stratégiques et les « autres » actes PESC. Cette distinction peut sembler relativement peu clair, les deux catégories d'actes contribuant *in fine* à la mise en œuvre de la PESC. La frontière entre notamment les « *moyens mis à la disposition* » d'une mission PSDC qui relèvent des choix politiques et stratégiques et le « *défaut de personnel adéquat de la mission Eulex Kosovo* » qui relève des actes de gestion administrative est extrêmement tenue. La distinction entre les actes PESC pour lesquelles la Cour se déclare compétente repose alors principalement sur une interprétation au cas par cas des actes et omissions commis dans le cadre de la PESC. En pratique, l'identification de la compétence de la Cour est complexifiée par le fait qu'au sein d'une même décision relative à une opération ou une mission PSDC, la Cour peut s'estimer incompétente pour contrôler la légalité de certaines dispositions¹⁷⁶³ et compétente pour d'autres dispositions¹⁷⁶⁴. Ce faisant, la Cour étend et précise sa compétence en matière de PESC mais accentue son approche au cas par cas¹⁷⁶⁵.

Dans l'attente de l'arrêt du Tribunal devant lequel l'affaire a été renvoyée, il sera intéressant de voir, si celui-ci, adoptera un contrôle restreint, comme il le fait dans le cadre des opérations menées dans le cadre de l'agence Frontex.

¹⁷⁶¹ *Ibid.*, points 130 et 131. En l'espèce, le fait litigieux porte sur l'absence de dispositions prévoyant une aide juridictionnelle dans le cadre des procédures menées devant la commission de contrôle et l'absence de pouvoirs d'exécution conférés à la commission de contrôle ou de voies de recours pour les violations constatées par cette commission de contrôle.

¹⁷⁶² *Ibid.*, point 132 et 133.

¹⁷⁶³ Notamment les dispositions relatives aux tâches et au montant des ressources financières de la missions.

¹⁷⁶⁴ Notamment les dispositions relatives au personnel et à celles donnant la capacité aux missions d'acheter des services et des fournitures, de conclure des contrats et des arrangements administratifs.

¹⁷⁶⁵ A. NAVASARTIAN HAVANI, "EU external relations political question doctrine that suffers no human rights exception: Joined cases C-29/22 P and C-44/22 P KS and KD on the Court's jurisdiction in CFSP matters", *eurolawblog*, disponible sur: <https://www.eurolawblog.eu/pub/kwd8041a/release/1> (consulté en octobre 2024).

b. Un contrôle restreint de la CJUE sur les actions opérationnelles de l'agence Frontex

Les activités de l'agence Frontex et son domaine d'intervention « *interfère[nt] de manière directe avec les droits fondamentaux* »¹⁷⁶⁶. Depuis le règlement de 2011, l'agence se doit d'agir dans le respect des droits fondamentaux¹⁷⁶⁷. Cette référence au respect des droits fondamentaux a été étoffée au fur et à mesure des révisions. Le règlement de 2016 a multiplié les références au respect des droits fondamentaux¹⁷⁶⁸ et a créé des dispositifs pour garantir leur respect, à travers une stratégie en matière de droits fondamentaux¹⁷⁶⁹, un code de conduite¹⁷⁷⁰, et surtout la création d'un officier aux droits fondamentaux¹⁷⁷¹ et d'un mécanisme interne de traitement des plaintes¹⁷⁷². Désormais, le respect des droits fondamentaux figure désormais dans les tâches attribuées à l'agence « *dans l'ensemble de ses activités, aux frontières extérieures et dans les opérations de retour* »¹⁷⁷³.

Les révisions successives du mandat de l'agence et ses actions de plus en plus opérationnelles ont conduit à un risque de plus en plus accru aux atteintes en matière de droits fondamentaux. L'agence est depuis plusieurs années régulièrement pointée du doigt pour ses atteintes répétées aux droits fondamentaux, notamment le droit de non-refoulement¹⁷⁷⁴. L'efficacité des mécanismes internes à l'agence pour assurer le respect des droits fondamentaux a déjà été largement mise en cause par la doctrine en raison notamment du manque de pouvoir de l'officier des droits fondamentaux et surtout le mécanisme de plainte qui demeure un mécanisme interne à l'agence dont l'indépendance peut être contestable¹⁷⁷⁵. La doctrine faisait état de la « *carence des contrôles internes et l'incapacité des contrôles externes juridictionnels*

¹⁷⁶⁶ A. BOUVERESSE, « Frontex : une agence responsable et sous contrôles ? Ni blanc-seing ni « dirty hands » », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017/3, n° 3, p. 477.

¹⁷⁶⁷ Article 1^{er} §1 du règlement (UE) n° 1168/2011, préc.

¹⁷⁶⁸ Voir par exemple, l'article 6 §3 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁷⁶⁹ Article 34 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁷⁷⁰ *Ibid.*, article 35.

¹⁷⁷¹ *Ibid.*, article 71.

¹⁷⁷² *Ibid.*, article 72.

¹⁷⁷³ Article 10 §1 e) du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁷⁷⁴ Voir notamment: "Frontex dealing with reports about its unlawful migrant pushbacks in violation of international law », *eulawlive*, 12th November 2020: <https://eulawlive.com/frontex-dealing-with-reports-about-its-unlawful-migrant-pushbacks-in-violation-of-international-law/> (consulté en octobre 2024). Voir également R. TINIERE, Le règlement 2019/1896 et le renforcement des compétences de Frontex, *Journal de droit européen*, 2021, pp. 10-12.

¹⁷⁷⁵ Voir notamment R. ANGRISANI, « Frontex : plus qu'une simple agence décentralisée, moins qu'un sujet concrètement justiciable », *Cahiers de la sécurité et de la justice* 2022/2 (N° 55), Éditions Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur, pp. 26-34.

et non juridictionnels à la compenser »¹⁷⁷⁶. L'arrêt de la Cour de septembre 2024, *KS et KD*, dans lequel la Cour s'estime compétente pour contrôler la Commission de contrôle créée au sein d'une mission de la PSDC, aura peut-être un impact sur les mécaniques de contrôle créés au sein de l'agence et sur leurs pouvoirs¹⁷⁷⁷.

Il conviendra ici de mettre l'accent sur les insuffisances du contrôle juridictionnel et plus particulièrement sur le contrôle restreint de la CJUE sur les actions et omissions de l'agence. Au regard du droit primaire, les traités prévoient que la Cour est compétente pour contrôler, dans le cadre d'un recours en annulation, la « *légalité des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers* »¹⁷⁷⁸, et dans le cadre d'un recours en carence, les « *organes et organismes de l'Union qui s'abstiennent de statuer* »¹⁷⁷⁹. Initialement, la compétence de la CJUE pour contrôler les activités de l'agence était difficile à établir en raison de l'insuffisance des dispositions dans son mandat constitutif et de la difficulté pour les requérants de déposer un recours. Le règlement de 2016 incluait seulement la compétence pour la Cour de statuer sur les litiges en vertu de toute clause compromissoire stipulée dans un contrat conclu par l'agence¹⁷⁸⁰ et sur la responsabilité extracontractuelle concernant la réparation des dommages par ses services ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions¹⁷⁸¹. Le règlement de 2019 a étendu la compétence de la Cour pour contrôler les actes de l'agence en prévoyant une disposition spécifique sur les recours pouvant être portés devant celle-ci. La Cour peut désormais être saisie dans le cadre de recours en annulation pour contrôler les actes de l'agence, d'un recours en carence, d'un recours en responsabilité extracontractuelle pour des dommages causés par l'agence et d'un recours en responsabilité contractuelle pour les dommages causés par des actes de l'agence¹⁷⁸². Toutefois, l'efficacité de ce contrôle juridictionnel sur les actions de l'agence est considérée comme faible¹⁷⁸³. Les difficultés pour faire constater et sanctionner certaines violations aux droits

¹⁷⁷⁶ R. TINIERE, « Le règlement 2019/1896 et le renforcement des compétences de Frontex », *op. cit.* ; C. CHEVALLIER-GOVERS et R. TINIERE (dir.), *De Frontex à Frontex. Vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières*, *op. cit.*

¹⁷⁷⁷ Un parallèle entre l'absence de pouvoirs d'exécution conférés à la commission de contrôle dans le cadre de la mission EULEX Kosovo et les pouvoirs conférés à l'officier des droits fondamentaux et l'efficacité du mécanisme de plainte au sein de l'agence Frontex sera intéressant à étudier.

¹⁷⁷⁸ Article 263 TFUE.

¹⁷⁷⁹ Article 265 TFUE.

¹⁷⁸⁰ Article 60 §2 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁷⁸¹ *Ibid.*, article 60 §3 et §4.

¹⁷⁸² Article 98 §1 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁷⁸³ A. BOUVERESSE, « Frontex : une agence responsable et sous contrôles ? Ni blanc-seing ni « dirty hands » », *op. cit.* ; L. CLEMENT-WILZ, « L'injusticiabilité des activités de l'Agence Frontex ? », *Revue trimestrielle de*

fondamentaux, notamment les actions de refoulement, ont été plusieurs fois soulignées par la doctrine¹⁷⁸⁴. Les activités de plus en plus opérationnelles et les possibles atteintes aux droits fondamentaux ont conduit à une juridictionnalisation croissante des activités de l'agence. La multiplication des contentieux portés devant la Cour n'a pas fait disparaître les questions de partage de responsabilité, soulignées par la doctrine¹⁷⁸⁵, et les difficultés relatives aux preuves.

Concernant la responsabilité de l'agence, la question de la réparation de la responsabilité entre l'agence et les États membres demeure. Le règlement de 2016 mettait en avant une responsabilité partagée entre l'agence et les États membres tout en établissant que « *les États membres rest[ai]ent responsables en premier ressort de la gestion de leurs tronçons des frontières extérieures* »¹⁷⁸⁶. La responsabilité de l'agence est souvent reportée sur les États membres ou sur l'État tiers¹⁷⁸⁷. Avec le règlement de 2019, la question de la répartition de la responsabilité de l'agence demeure extrêmement floue. L'article 7 du règlement de 2019, bien plus étoffé que le précédent, maintient une responsabilité partagée et la responsabilité en premier ressort des États membres¹⁷⁸⁸ tout en posant que « *l'agence est pleinement responsable et tenue de rendre compte de toute décision qu'elle prend et de toute activité dont elle est seule responsable en vertu du présent règlement* »¹⁷⁸⁹. Concernant les actions opérationnelles extérieures, la question de la répartition de la responsabilité avec l'État tiers s'ajoute à celle avec les États membres. Sur cette question, le Tribunal de l'Union considère que, en ce qui concerne les opérations de retour, l'agence Frontex a seulement pour mission d'apporter un soutien technique et opérationnel aux États membres. Ces derniers sont seuls compétents pour apprécier le bien-fondé des décisions de retour et examiner les demandes de protection internationale¹⁷⁹⁰. Les requérants ne peuvent dès lors prétendre à de prétendus manquements de

droit européen, 2017, p. 511 ; R. TINIERE, « Le règlement 2019/1896 et le renforcement des compétences de Frontex », *op. cit.*, spéc. p. 11.

¹⁷⁸⁴ L. CLEMENT-WILZ, « L'injusticiabilité des activités de l'Agence Frontex ? », *op. cit.* ; S. BARBOU DES PLACES, « Frontex troisième version : grands pouvoirs... mais grandes responsabilités ? », *op. cit.* ; R. ANGRISANI, « Frontex : plus qu'une simple agence décentralisée, moins qu'un sujet concrètement justiciable », *op. cit.*

¹⁷⁸⁵ Voir notamment C. BILLET, « Quelle(s) responsabilité(s) pour l'agence Frontex ? », in P. CHAUMETTE, *Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, GOMILEX, 2018, 978-84-17279-02-8, pp. 407-426.

¹⁷⁸⁶ Article 5 §1 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

¹⁷⁸⁷ N. FABRIZI-RACINE, « Frontex, nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes : Des données et des hommes », *op. cit.*

¹⁷⁸⁸ Article 7 §1 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁷⁸⁹ *Ibid.*, article 7 §4.

¹⁷⁹⁰ Trib. UE, 6 septembre 2023, *WS c/ Frontex*, aff. T-600/21, ECLI:EU:T:2023:492, point 66 : « *Frontex n'a de compétences ni en ce qui concerne l'appréciation du bien-fondé des décisions de retour ni en ce qui concerne les demandes de protection internationale, le lien de causalité direct allégué par les requérants entre le préjudice prétendument subi et le comportement reproché à Frontex ne peut pas être établi* ».

l'agence. Il est dès lors possible d'en déduire que lorsque l'agence Frontex se déploie à l'extérieur pour apporter « *une assistance technique et opérationnelle* » sur le territoire d'un pays tiers¹⁷⁹¹, la responsabilité soit également reportée sur les pays tiers hôtes. L'idée défendue par Romain TINIERE selon laquelle « *le développement d'une capacité opérationnelle propre de Frontex [...] pourrait faciliter l'imputation à l'agence et donc à l'Union de certaines de ses actions qui étaient jusqu'à présent organisées conjointement avec un ou plusieurs États membres* »¹⁷⁹² ne trouve pas encore de réalisation concrète devant la Cour de Luxembourg. Comme le souligne Aude BOUVERESSE, « *l'appréciation de la responsabilité de l'agence ne peut pas être dissociée des compétences qui lui sont reconnues* »¹⁷⁹³. La reconnaissance de cette responsabilité ne peut dès lors se faire qu'au cas par cas entre l'agence, les États membres et les pays tiers.

Sur le plan opérationnel, cette problématique du contrôle juridictionnel est accentuée par la difficulté pour les requérants de réunir des preuves suffisantes. Les requérants sont majoritairement des ressortissants de pays tiers, qui sont notamment susceptibles de faire l'objet de refoulement aux frontières de l'Union, et qui, par conséquent, se situent à l'extérieur des frontières de l'Union. Cette difficulté est accentuée dès lors que l'agence intervient à l'extérieur de l'Union¹⁷⁹⁴. De plus, la Cour de justice adopte une jurisprudence assez restrictive dès lors qu'il est question d'engager la responsabilité des organes de l'Union¹⁷⁹⁵. Les requérants doivent réunir trois conditions cumulatives afin d'engager la responsabilité de l'agence. Ils doivent prouver l'illégalité du comportement reproché à l'institution ou de l'organe, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement allégué et le préjudice invoqué¹⁷⁹⁶. Pour la première condition, la jurisprudence exige « *que soit établie une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers* »¹⁷⁹⁷. Dans la première affaire concernant les activités de l'agence en mer Égée, le tribunal a notamment considéré que les allégations des requérants « *n'avaient pas permis de démontrer l'existence de violations des droits fondamentaux* »¹⁷⁹⁸. Dans une seconde affaire,

¹⁷⁹¹ Article 74 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁷⁹² R. TINIERE, « Le règlement 2019/1896 et le renforcement des compétences de Frontex », *op. cit.*

¹⁷⁹³ A. BOUVERESSE, « Frontex : une agence responsable et sous contrôles ? Ni blanc-seing ni « dirty hands » », *op. cit.*, p. 477.

¹⁷⁹⁴ P. GARCÍA ANDRADE, « Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy: A Question of Legal Basis », *op. cit.*, p. 974.

¹⁷⁹⁵ R. ANGRISANI, « Frontex : plus qu'une simple agence décentralisée, moins qu'un sujet concrètement justiciable », *op. cit.*, p. 29.

¹⁷⁹⁶ Voir par exemple, Trib. UE, 6 septembre 2023, *WS c/ Frontex*, préc., points 52 et 53.

¹⁷⁹⁷ *Ibid.*, point 36.

¹⁷⁹⁸ Trib. UE (ord.), 7 avril 2022, *SS et ST c/ Frontex*, aff. T-282/21, non publié, point 29.

concernant une opération de retour, le tribunal a mis l'accent sur le lien de causalité et avait considéré que ce lien entre le préjudice prétendument subi et le comportement reproché à Frontex ne pouvait pas être établi en raison du fait que l'agence « *n'a de compétences ni en ce qui concerne l'appréciation du bien-fondé des décisions de retour ni en ce qui concerne les demandes de protection internationale* »¹⁷⁹⁹. Le préjudice ne pouvait dès lors pas découler directement du comportement de l'agence¹⁸⁰⁰. L'affaire fait actuellement l'objet d'un pourvoi devant la Cour¹⁸⁰¹ et d'autres affaires sont actuellement pendantes devant le tribunal¹⁸⁰². Il est permis de souhaiter un certain parallèle entre les affaires *WS c/ Frontex* et *KS et KD c/ Conseil*. Dès lors que la Cour s'estime compétente pour contrôler les actes et omissions commises dans le cadre de la mise en œuvre des missions de la PSDC, elle pourrait estimer l'agence Frontex compétente et responsable de la mise en œuvre des décisions de retours. Rappelons que l'agence « *fournit aux États membres une assistance technique et opérationnelle et assure la coordination ou l'organisation d'opérations de retour* »¹⁸⁰³.

En résumé, le contrôle juridictionnel sur les opérations de gestion de crise de la PSDC et les actions opérationnelles de l'agence Frontex font tous les deux l'objet d'insuffisances. La différenciation de ce contrôle sur l'un ou l'autre a dès lors peu d'incidence sous le prisme de la protection des droits fondamentaux et de la protection juridictionnelle. D'un côté, la Cour tend à largement limiter son incompétence pour contrôler les opérations de gestion de crise de la PSDC et n'hésite pas à les condamner concernant des actes de gestion du personnel. De l'autre, la Cour exerce un contrôle restreint pour contrôler les actions opérationnelles ou omissions de l'agence. Dans un cas comme dans l'autre, la Cour aura à préciser sa compétence pour contrôler les actions ou omissions de ces deux instruments opérationnels. La juridictionnalisation croissante des actions opérationnelles entreprises tant dans le cadre de la PSDC que dans le cadre de l'agence Frontex pourrait favoriser un alignement en matière de la protection juridictionnelle des personnes dont les droits fondamentaux sont susceptibles d'être atteints par ces actions. En cela, la Cour contribuerait à la mise en cohérence juridictionnelle entre la PESC

¹⁷⁹⁹ Trib. UE, 6 septembre 2023, *WS c/ Frontex*, préc., point 66. Voir notamment : G. DAVIES, "The General Court finds Frontex not liable for helping with illegal pushbacks: it was just following orders", *eurolawblog*, disponible sur : <https://www.eurolawblog.eu/pub/the-general-court-finds-frontex-not-liable-for-helping-with-illegal-pushbacks-it-was-just-following-orders/release/1> (consulté en octobre 2024) ; S. BARBOU DES PLACES, « En attendant la Cour, toujours pas de responsabilité de Frontex... », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2024, p. 201.

¹⁸⁰⁰ *Ibid.* point 69.

¹⁸⁰¹ Aff. C-679/23 P.

¹⁸⁰² Aff. T-136/22 et aff. T-205/22.

¹⁸⁰³ Article 50 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

et l'ELSJ. Pour l'heure, la juridictionnalisation des actions de l'agence, bien que faisant l'objet d'un contrôle restreint par la Cour, demeure, dans l'attente des différentes affaires pendantes devant la Cour, plus efficiente, sous l'angle des droits fondamentaux que celle des actions menées dans le cadre des opérations de gestion de crise. Toutefois, ce manque est contrebalancé par le fait que les missions, notamment civiles, de la PSDC ne disposent que très rarement, contrairement à celles de l'agence, de pouvoirs exécutifs. En outre, le fait que l'agence dispose désormais de moyens d'action capacitaires propres devrait favoriser une plus grande responsabilité de l'agence devant la Cour. Sur ce point, les opérations de gestion de crise de la PSDC et les actions opérationnelles de l'agence se distinguent également.

B. Des moyens d'action opérationnels distincts

Les réformes successives de l'agence Frontex, et plus particulièrement celle de 2019, ont principalement eu pour objet de renforcer les moyens opérationnels de l'agence, à la fois en terme capacitaire et budgétaire. Désormais, l'agence est dotée des moyens humains, matériels et budgétaires conséquents qui lui permettent de remplir les nombreuses tâches liées à la gestion intégrée des frontières extérieures. Partant, les opérations de gestion de crise de la PSDC et l'agence Frontex offrent à l'Union deux moyens d'action opérationnels distincts, à la fois en termes capacitaires (1) et budgétaires (2).

1. Des moyens capacitaires distincts

Depuis sa création, les moyens opérationnels de l'agence, en termes de moyens humains, matériels et financiers, ont évolué de manière exponentielle. La crise migratoire de 2015 a mis en lumière leurs insuffisances¹⁸⁰⁴ et a conduit les institutions européennes à les renforcer considérablement. Le règlement de 2016 prévoyait de doter l'agence de 1000 agents et d'une réserve de réaction rapide constituée de 1 500 agents¹⁸⁰⁵. Cette dernière ne pouvait être activée que pour les interventions rapides aux frontières pour faire face aux situations d'urgence. Pour les autres opérations menées par l'agence, les opérations conjointes, destinées à offrir un appui opérationnel aux États membres et qui sont les opérations les plus courantes, et les équipes d'appui à la gestion des flux migratoires, les membres des équipes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes étaient constitués principalement de membres

¹⁸⁰⁴ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2.

¹⁸⁰⁵ Article 19 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

mis à disposition à l'agence par les États membres¹⁸⁰⁶. Sur le volet capacitaire, l'agence continuait à être largement dépendant de la mise en commun volontaire des ressources humaines et techniques des États membres. Or, les États membres n'avaient pas accompli les efforts suffisants pour assurer la pleine capacité opérationnelle des réserves de réaction rapide¹⁸⁰⁷. La réforme de 2016 ne résolut donc que partiellement l'insuffisance des moyens capacitaires de l'agence en termes de personnel.

La réforme de l'agence de 2019 a eu pour objectif de combler ce manque « *cruel* »¹⁸⁰⁸ de capacité opérationnelle en renforçant le personnel permanent de l'agence¹⁸⁰⁹. Ce renforcement suppose une augmentation du nombre et des pouvoirs de ces agents. Le corps de garde-frontières et de garde-côtes européens est constitué à la fois d'agents employés directement par l'agence et des agents détachés par les États membres¹⁸¹⁰. Au total, le règlement de 2019 prévoit un contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, remplaçant la réserve de réaction rapide, composé de 10 000 membres opérationnels d'ici 2027¹⁸¹¹. Parmi ceux-ci, 3000 garde-frontières sont directement employés par Frontex en tant que membres du personnel et sont régulièrement déployés dans le cadre de missions de surveillance des frontières¹⁸¹². Les 7000 agents restants sont détachés par les États membres de l'Union,¹⁸¹³ dont des personnels détachés sur une longue durée pour une période maximale de 4 ans¹⁸¹⁴. Le contingent permanent est mobilisé aussi bien pour les interventions rapides aux frontières que pour les opérations conjointes¹⁸¹⁵. Il y a dès lors une dynamique d'« *inclusion* »¹⁸¹⁶ du personnel propre à l'agence dans le corps européen permanent des garde-frontières et des garde-côtes.

¹⁸⁰⁶ *Ibid.*, article 20.

¹⁸⁰⁷ Rapport de la Commission, Troisième rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur l'entrée en opération du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, 2 mai 2017, COM (2017) 0219 final. Voir P. BERTHELET, « Le déploiement du Corps européen de garde-frontières se poursuit malgré une série d'écueils », 12 juin 2017, disponible sur : <http://securiteinterieurefr.blogspot.com/2017/06/le-deploiement-du-corps-europeen-de.html> (consulté en octobre 2024).

¹⁸⁰⁸ P. BERTHELET, « Frontex 3.0 : l'agence connaît une nouvelle réforme ! », 8 octobre 2018, disponible sur : <http://securiteinterieurefr.blogspot.com/2018/10/frontex-30-lagence-connaît-une-nouvelle.html> (consulté en octobre 2024).

¹⁸⁰⁹ Considérant 5 du préambule du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁸¹⁰ *Ibid.*, article 4.

¹⁸¹¹ *Ibid.*, article 5.

¹⁸¹² La catégorie 1 constitue les membres du personnel statutaire.

¹⁸¹³ Article 54 §1 du règlement (UE) 2019/1896, préc. Les catégories 2, 3 et 4 constituent les membres du personnel détaché par les États membres pour une longue durée, les membres du personnel détaché par les États membres pour une courte durée et les membres de la réserve de garde-frontières des États membres de l'UE, mis à la disposition de Frontex pour une intervention rapide en cas de crise aux frontières.

¹⁸¹⁴ Article 56 §1 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁸¹⁵ Article 37 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁸¹⁶ P. BERTHELET, « Frontex 3.0 : l'agence connaît une nouvelle réforme ! », *op. cit.*

Outre l'augmentation significative du nombre de son personnel, le renforcement des pouvoirs des membres du personnel de l'agence constitue l'une des innovations les plus importantes du règlement de 2019. La réglementation de 2016 offrait déjà des pouvoirs d'exécution importants aux agents de l'agence Frontex en leur permettant l'autorisation de l'emploi de la force, y compris les armes de service, les munitions et les équipements¹⁸¹⁷. Le règlement de 2019 accentue les pouvoirs d'exécution des membres du corps européen en leur donnant une portée similaire à ceux des garde-côtes et garde-frontières des États¹⁸¹⁸. Les membres de l'agence ont désormais l'autorisation d'opérer des vérifications d'identité, d'apposer des cachets sur les documents de voyage, faire des patrouilles aux frontières, enregistrer les empreintes digitales de personnes interpellées à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure¹⁸¹⁹. Enfin, les membres du contingent permanent sont autorisés à porter une arme de service, des munitions et équipements¹⁸²⁰ et sont en mesure de recourir à la force dans le cadre de leur mission¹⁸²¹. La dernière innovation du règlement est que les membres du personnel portent l'uniforme « *du contingent permanent* »¹⁸²² lorsqu'ils accomplissent leurs tâches et exercent leurs compétences. Actuellement, plus de 2100 garde-frontières sont actuellement déployés dans l'ensemble de l'Union, dans les Balkans occidentaux et en Moldavie¹⁸²³.

Les réformes successives de l'agence Frontex l'ont doté de son propre bras armé opérationnel constitué de 10 000 agents opérationnels déployables en trois jours en cas de nécessité d'une intervention rapide. Cette capacité opérationnelle propre à l'agence n'a pas d'équivalent dans le domaine de la PSDC. Dans le cadre de la PSDC, l'exécution des opérations de gestion de crise demeure dépendant des contributions des moyens capacitaires mis à dispositions par les États membres, avec les risques qu'ils comportent dans l'effectivité de l'opération ou de la mission. Plusieurs opérations de gestion de crise ont souffert de

¹⁸¹⁷ Article 40 du règlement (UE) 2016/1624, préc. : « *avec le consentement de l'État membre d'origine et de l'État membre hôte, en présence de garde-frontières de l'État membre hôte et conformément au droit national de celui-ci* ».

¹⁸¹⁸ Article 54 §3 du règlement (UE) 2019/1896, préc. Voir S. BARBOU DES PLACES, « Frontex troisième version : grands pouvoirs... mais grandes responsabilités ? », *op. cit.*

¹⁸¹⁹ Article 55 §7 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁸²⁰ Article 82 §7, §8 et §9 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁸²¹ Le règlement de 2019 comporte une annexe V consacrée aux « *règles relatives à l'usage de la force* ».

¹⁸²² Article 82 §6 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁸²³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative au quatrième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 25 mai 2022, COM (2022) 252 final, p. 11.

l'insuffisance du nombre de personnes déployées entravant l'effectivité de la mission¹⁸²⁴. De plus, les membres du personnel opérationnel de l'agence sont formés spécifiquement pour la gestion des frontières et sont donc plus spécialisés que le personnel des missions de la PSDC¹⁸²⁵.

Les seules forces opérationnelles de la PSDC pouvant rivaliser avec le contingent permanent de l'agence Frontex sont les groupements tactiques, les battlegroups, concept créé en 1999¹⁸²⁶, opérationnel en 2007, composé d'environ 1 500 hommes, mais dont l'effectivité n'a jamais été prouvée, faute de déploiement¹⁸²⁷. Ces groupements tactiques sont composés des ressources militaires des États membres mis à disposition de l'Union européenne pour une période de six mois¹⁸²⁸. En effet, dans le domaine de la PSDC, l'Union ne dispose pas de capacités militaires propres et est dépendante des moyens fournis par les États membres¹⁸²⁹. Si l'Union tente de s'imposer comme un « catalyseur »¹⁸³⁰ pour le développement de capacité militaire, elle peine à mobiliser les États membres en matière de personnel. Sur ce point, le Parlement européen « déplore que, bien qu'elles soient l'un des grands engagements du pacte, les missions de PSDC civiles continuent de pâtir du non-respect par les États membres de leur promesse de fournir suffisamment de personnel »¹⁸³¹. Le pacte en matière de PSDC civile adopté le 22 mai 2023 prévoit une amélioration de la gestion civile de la PSDC en matière de ressources humaines, « sur la base des contributions accrues des États membres »¹⁸³². À cette fin, le pacte prévoit notamment « d'améliorer la disponibilité et la participation des experts nationaux aux missions PSDC civiles, en 2024 » à travers « leurs plans nationaux de mise en

¹⁸²⁴ Voir par exemple, EUJUST LEX Iraq et EUPOL Afghanistan. Voir B. GIEGERICH, "Military and Civilian Capabilities for EU-led Crisis-Management Operations", in B. GIEGERICH (ed.), *Europe and Global Security*, London: IISS, 2010, pp. 41-58; J. ARGOMANIZ, "A rhetorical spill-over? Exploring the link between the European Union Common Security and Defence Policy (CSDP) and the External Dimension in EU", *op. cit.*, p. 20.

¹⁸²⁵ P. GARCÍA ANDRADE, "Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy: A Question of Legal Basis", *op. cit.*, p. 968.

¹⁸²⁶ Conclusions du Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, Bull. UE, 1999, n°12, annexe IV.

¹⁸²⁷ Fiche d'information du Conseil, Groupements tactiques de l'UE, avril 2013, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/esdp/91846.pdf (consulté en octobre 2024). Voir C. HENRION, « Les groupements tactiques de l'Union européenne », Note d'analyse, *Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité*, disponible sur : https://www.grip.org/wp-content/uploads/2010/01/NA_2010-01-18_FR_C-HENRION.pdf (consulté en octobre 2024).

¹⁸²⁸ Y. BUCHET DE NEUILLY, « Chapitre 3 - L'Union européenne et la sécurité collective, Usages, activation et canalisation des ressources militaires expéditionnaires », in A. BAZIN, C. TENENBAUM (dir.), *L'union européenne et la paix*, Relations internationales, Presses de Sciences Po, 2017, 240 p., pp. 63-86.

¹⁸²⁹ Article 42 §1 et §3 TUE.

¹⁸³⁰ A. HAMONIC, « Le financement des questions militaires dans l'Union européenne : vers plus de solidarité ? », *Lavoisier*, « Gestion & Finances Publiques », 2017/4 N° 4, pp. 9-15, spéc., p. 10.

¹⁸³¹ Rapport sur la mise en œuvre de la PSDC civile et d'autres formes d'assistance de l'Union dans le domaine de la sécurité civile, 28 mars 2023, 2022/2196(INI), point 28.

¹⁸³² Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile, 22 mai 2023, doc. 9588/23, p. 21.

œuvre, entre autres, des réexamens des procédures, de la législation et des budgets nationaux »¹⁸³³. Le pacte prévoit *in fine* 200 experts déployables dans les missions civiles dans un délai de 30 jours à partir de 2027, y compris dans des environnements complexes. Ces 200 experts peuvent sembler minimes comparés aux 10 000 membres du contingent permanent de l'agence Frontex¹⁸³⁴. Cette dualité en termes de moyens capacitaires par la création d'un véritable corps permanent de garde-frontières et de garde-côtes s'accompagne également d'une augmentation considérable de ses moyens budgétaires lui permettant l'acquisition de matériels propres¹⁸³⁵.

2. Des moyens budgétaires distincts

Depuis sa création, l'agence a également vu son budget croître de manière exponentielle. Lors de sa création, le budget attribué à l'agence était de 6,3 millions d'euros. Dix ans plus tard, le budget attribué à l'agence est passé à 114 millions d'euros en 2015 et à 330 millions d'euros pour l'année 2017. Son budget pour la période de 2019-2020 était de 1,3 milliard d'euros. Le budget de l'agence, inscrit dans le budget général pluriannuel de l'Union¹⁸³⁶, se chiffre pour la période de 2021 à 2027 à 6,4 milliards d'euros¹⁸³⁷. L'augmentation substantielle de son budget a permis à l'agence notamment d'accroître ses capacités opérationnelles par l'acquisition de matériel propre entreposé dans un parc des équipements techniques¹⁸³⁸. L'agence est désormais dotée de voitures de patrouille, d'hélicoptères, de navires et d'autres équipements pour aider à la détection d'activités criminelles¹⁸³⁹. Ce budget important issu du budget de l'Union et attribué à l'agence concurrence celui attribué aux opérations de gestion de crise de la PSDC. Il constitue même un argument selon lequel les États membres et les institutions européennes pourraient privilégier des déploiements opérationnels dans le cadre de l'agence plutôt que dans le cadre de la PSDC.

¹⁸³³ *Ibid.*, p. 22.

¹⁸³⁴ *Ibid.*, p. 16.

¹⁸³⁵ R. TINIERE, « Le règlement 2019/1896 et le renforcement des compétences de Frontex », *op. cit.*

¹⁸³⁶ Article 115 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁸³⁷ Commission européenne, Financement de l'UE en faveur de la gestion des frontières et des infrastructures frontalières, fiche d'information, 11 novembre 2021, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/fs_21_5943 (consulté en octobre 2024).

¹⁸³⁸ Articles 63 et 64 du règlement (UE) 2019/1896, préc. Voir S. BARBOU DES PLACES, « Frontex troisième version : grands pouvoirs... mais grandes responsabilités ? », *op. cit.*

¹⁸³⁹ Frontex : Au-delà des frontières de l'UE, 9 septembre 2022, disponible sur : <https://frontex.europa.eu/fr/publications/general/frontex-au-dela-des-frontieres-de-l-ue-YQMOII> (consulté en octobre 2024).

Dans le cadre de la PSDC, il convient de distinguer le budget attribué aux missions civiles et celui attribué des opérations militaires. En effet, les traités organisent un financement spécifique pour les questions militaires. Les dépenses administratives entraînées pour les institutions par la mise en œuvre de la PESC sont à la charge du budget de l'Union¹⁸⁴⁰. Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre de la PESC sont également à la charge du budget de l'Union, « à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité »¹⁸⁴¹. Cette disposition distingue dès lors les dépenses opérationnelles engendrées par les missions civiles, à la charge du budget de l'Union, et celles par les opérations militaires, à la charge des États membres. Dès lors, les dépenses opérationnelles des opérations militaires menées par l'Union sont calculées selon la clé du produit national brut de chaque État membre¹⁸⁴². Sur ce fondement, un mécanisme de gestion du financement des coûts communs, dénommé Athena fut initialement créé et alimenté par des contributions des États membres déterminées selon la clé du produit national brut destiné à financer des opérations militaires de la PSDC¹⁸⁴³. Confrontée à des problématiques de financement du développement des capacités militaires des États membres menant à la mobilisation d'autres domaines de compétences parfois internes comme le fonds européen pour la défense¹⁸⁴⁴ ou la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique¹⁸⁴⁵ afin de soutenir financièrement les organisations régionales africaines¹⁸⁴⁶. Cette Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique et le mécanisme Athena furent remplacées en 2021, par la Facilité européenne pour la paix, un instrument financier extrabudgétaire placé hors du budget de l'Union, alimenté par des contributions des États membres, sur la base d'une clé de répartition fondée sur le revenu national brut¹⁸⁴⁷. Cet instrument permet, d'une part, le

¹⁸⁴⁰ Article 41 §1 TUE. Dans ces dépenses administratives, figurent notamment les dépenses relatives aux experts militaires nationaux détachés dans le cadre de la PSDC.

¹⁸⁴¹ Article 41 §2 al. 1 TUE.

¹⁸⁴² Article 41 §2 al. 2 TUE.

¹⁸⁴³ Décision 2004/197/PESC du Conseil du 23 février 2004 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, JOUE n° L 63 du 28 février 2004, p. 68–82 ; Décision (PESC) 2015/528 du Conseil du 27 mars 2015 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena), et abrogeant la décision 2011/871/PESC, JOUE n° L 84 du 28 mars 2015, p. 39–63.

¹⁸⁴⁴ Règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le Fonds européen de la défense et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092, JOUE n° L 170, 12 mai 2021, p. 149–177.

¹⁸⁴⁵ Voir S. LOISEL, « La création de la « Facilité de paix pour l'Afrique », Jeux sectoriels dans l'élaboration d'un instrument européen de gestion des crises », in *Politique européenne*, 2016/1 (N° 51), pp. 86–116.

¹⁸⁴⁶ Lorsqu'elles mènent notamment des opérations militaires ou coordonnent des actions de formation de militaires africains.

¹⁸⁴⁷ Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528, JOUE n° L 102, 24 mars 2021, p. 14–62. Voir A. HAMONIC, « De quelques innovations stratégiques, financières et institutionnelles en matière de gestion des crises », *Chronique Action extérieure de l'UE, Revue trimestrielle de droit européen*, 2021, p. 696 ; F. SANTOPINTO et J.

financement des coûts communs des dépenses opérationnelles des opérations et missions de la PSDC « *ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense* »¹⁸⁴⁸, et d'autre part, le financement par les États membres d'actions visant à renforcer les capacités d'États tiers et d'organisations régionales et internationales dans le domaine militaire et de la défense¹⁸⁴⁹. La Facilité européenne pour la paix autorise le financement de la fourniture d'équipements militaires, y compris létaux¹⁸⁵⁰, à des États tiers. Dotée d'un plafond financier initial s'élevant à 5 692 milliards d'euros pour la période 2021-2027, cette facilité a été rehaussée, une première fois, à 7 979 milliards d'euros en raison des mobilisations « *massives et innovatrices* »¹⁸⁵¹ des financements accordés aux forces ukrainiennes¹⁸⁵², puis, une seconde fois, rehaussée à la hauteur de plus de 12 milliards d'euros¹⁸⁵³. Cependant, si une grande partie du montant affectée à la facilité a été mobilisée pour le financement de capacités des États tiers, la partie affectée au financement des opérations et missions militaires a également vite trouvé une traduction opérationnelle et couvre actuellement les dépenses opérationnelles de plusieurs opérations et missions militaires¹⁸⁵⁴.

MARECHAL, « La Facilité européenne pour la paix : un nouvel outil au service de la politique d'assistance militaire de l'UE », *Éclairage du GRIP*, 1^{er} février 2021, Bruxelles ; F. SANTOPINTO, « La nouvelle Facilité européenne pour la paix : réactions africaines », *GRIP, Konrad Adenauer Stiftung, Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix*, novembre 2021.

¹⁸⁴⁸ Article 1^{er} §2 b) de la décision (PESC) 2021/509 préc. Voir N. GROS-VERHEYDE, « Les coûts communs pris en charge pour les missions et opérations militaires (Facilité européenne de paix) », *Bruxelles2*, 28 mars 2021, disponible sur : <https://club.bruxelles2.eu/2021/03/les-couts-communs-pris-en-charge-pour-les-missions-et-operations-militaires-facilite-europeenne-de-paix/> (consulté en octobre 2024).

¹⁸⁴⁹ Article 1^{er} §2 b) de la décision (PESC) 2021/509 préc. La facilité a déjà été fortement mobilisée et contribué au financement de soutien à des forces armées de plusieurs États tiers (Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Jordanie, Liban, République de Macédoine du Nord, Mauritanie, Moldavie, Mozambique, Niger, Ukraine)

¹⁸⁵⁰ Décision (PESC) 2022/338 du Conseil du 28 février 2022 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix en vue de la fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale, JOUE n° L 60, 28 février 2022, p. 1–4 ; Décision (PESC) 2023/1136 du Conseil du 8 juin 2023 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées nigériennes à l'aide d'équipements militaires conçus pour libérer une force létale, JOUE n° L 149 du 9 juin 2023, p. 81–84.

¹⁸⁵¹ C. SCHNEIDER, « La facilité européenne pour la paix (FEP) ou les nouveaux avatars de l'Union et de sa PSDC en tant que contributeur de paix et de sécurité ? », in L. POTVIN-SOLIS (dir.), *L'Union européenne et la paix*, 1^{er} édition, Bruxelles, Bruylant, 2023, pp. 439-463, spéc., p. 458 et s.

¹⁸⁵² Décision (PESC) 2023/577 du Conseil du 13 mars 2023 modifiant la décision (PESC) 2021/509 établissant une facilité européenne pour la paix, JOUE n° L 75 du 14 mars 2023, p. 23–25.

¹⁸⁵³ Décision (UE) 2023/1304 du Conseil du 26 juin 2023 modifiant la décision (PESC) 2021/509 établissant une facilité européenne pour la paix, JOUE n° L 161 du 27 juin 2023, p. 66–67.

¹⁸⁵⁴ Décision (PESC) 2021/542 du Conseil du 26 mars 2021 portant modification de la décision (PESC) 2020/472 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI), JOUE n° L 108 du 29 mars 2021, p. 57–58 ; Décision (PESC) 2021/1143 du Conseil du 12 juillet 2021 relative à une mission de formation militaire de l'Union européenne au Mozambique (EUTM Mozambique), JOUE n° L 247 du 13 juillet 2021, p. 93–98 ; Décision (PESC) 2022/1334 du Conseil du 28 juillet 2022 modifiant la décision (PESC) 2016/610 relative à une mission militaire de formation PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine (EUTM RCA), JOUE n° L 201 du 1 août 2022, p. 27–28 ; Décision (PESC) 2022/2441 du Conseil du 12 décembre 2022 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE n° L 319 du 13 décembre 2022, p. 80–82 ; Décision (PESC) 2022/1968 du

La différenciation des financements des opérations de gestion de crise de la PSDC et des actions opérationnelles de l'agence Frontex invite à deux éléments de réflexion. Premièrement, le financement des opérations et missions militaires menées dans le cadre de la PSDC est en partie à la charge des États membres alors que les opérations menées par l'agence Frontex sont intégralement à la charge du budget de l'Union. Ce mode de financement laisse à penser que les États membres seraient plus enclins à privilégier le déploiement d'opérations de l'agence Frontex, dont la charge financière est minime, plutôt que des opérations militaires, type Sophia, qui leur seraient coûteuses sur le plan opérationnel. Deuxièmement, les opérations menées par l'agence Frontex et les missions civiles menées dans le cadre de la PSDC sont à la charge du budget de l'Union. Ce budget est géré par la Commission européenne. Or, il peut sembler logique que la Commission soit plus encline à financer des opérations menées dans le cadre de l'agence Frontex, sur lesquelles elle exerce un contrôle relatif¹⁸⁵⁵, plutôt que des missions civiles, adoptées à l'unanimité par le Conseil pour lesquelles elle ne dispose d'aucun contrôle, si ce n'est par l'intermédiaire du haut représentant.

En résumé, d'un côté, l'agence Frontex est désormais en mesure de déployer rapidement des actions opérationnelles extérieures dotées de mandat exécutif, avec son propre contingent permanent composé de 10 000 garde-frontières et garde-côtes, et financé intégralement et massivement par le budget de l'Union. D'un autre côté, l'Union peut déployer dans le cadre de la PSDC, des opérations ou des missions dont le temps de déploiement peut s'avérer long, faiblement équipées en personnel, car dépendant de la mise à disposition des États membres et dont les dépenses opérationnelles des opérations militaires, coûteuses, sont financées en grande partie par les États membres et souvent insuffisants. L'approche opérationnelle de l'agence peut dès lors s'avérer plus attractive et effective non seulement pour la Commission européenne, mais aussi pour les États membres¹⁸⁵⁶. Ces derniers pourraient dès lors privilégier les déploiements du contingent permanent de l'agence plutôt que de déployer leurs personnels

Conseil du 17 octobre 2022 relative à une mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM Ukraine), JOUE n° L 270 du 18 octobre 2022, p. 85–91 ; Décision (PESC) 2022/2444 du Conseil du 12 décembre 2022 relative à une mission de partenariat militaire de l'Union européenne au Niger (EUMPM Niger), JOUE n° L 319 du 13 décembre 2022, p. 86–90 ; Décision (PESC) 2022/2443 du Conseil du 12 décembre 2022 modifiant la décision 2010/96/PESC relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes, JOUE n° L 319 du 13 décembre 2022, p. 84–85.

¹⁸⁵⁵ La Commission dispose notamment de deux représentants au sein du Conseil d'administration de l'agence. Article 101 §1 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁸⁵⁶ R. PARKES, "Frontex as crisis manager", *op. cit.*, p. 55.

nationaux dans une opération de la PSDC¹⁸⁵⁷. Surtout, l'agence Frontex a désormais la capacité d'agir opérationnellement à la fois aux frontières des États membres et dans les États tiers. Il ne serait pas improbable que les États membres soient plus enclins à privilégier des déploiements de Frontex à l'extérieur de l'Union, plutôt que sur leur propre territoire¹⁸⁵⁸. C'est la raison pour laquelle certains auteurs prédisent un risque de remplacement des opérations de gestion de crise de la PSDC par les actions opérationnelles de l'agence Frontex dans les déploiements extérieurs¹⁸⁵⁹ s'agissant de la gestion des frontières extérieures.

Conclusion de la Section 1

Le renforcement de l'agence Frontex offre désormais à l'Union une dualité d'instruments opérationnels externes dans le domaine de la gestion des frontières extérieures. Les champs d'action des actions opérationnelles de l'agence et les opérations de gestion de crise de la PESC se rejoignent matériellement et géographiquement dès lors qu'il s'agit de déployer à l'extérieur de l'Union des actions, missions ou opérations visant à assurer la sécurité et la gestion des frontières de l'Union dans les pays tiers. Cependant, le cadre juridique de leur déploiement et leur mise en œuvre demeurent largement distincts au même titre que leurs moyens capacitaires en matière de personnel que budgétaire. La possibilité pour l'Union de disposer d'instruments relevant de la PSDC et de l'ELSJ est dès lors susceptible de faire apparaître des contradictions et d'affaiblir la cohérence et l'efficacité de l'Union dans son action opérationnelle extérieure. La recherche d'une articulation entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et les agences de l'ELSJ est dès lors indispensable. Les institutions de l'Union semblent privilégier une articulation modulable.

Section 2 - L'articulation modulable entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et les actions opérationnelles de l'agence Frontex

Les opérations de gestion de crise de la PSDC et l'agence Frontex sont désormais en mesure de poursuivre des tâches similaires dans des zones d'action similaires¹⁸⁶⁰. Malgré leur

¹⁸⁵⁷ S. LINTERN, "What civilian-military synergies?", *op. cit.*, p. 39.

¹⁸⁵⁸ R. PARKES, "Dealing with the Nexus of Internal and External Security – The CSDP-FSJ Response", *op. cit.*, p. 5; R. PARKES, "Reading the runes: The future of CSDP and AFSJ", *op. cit.*, p. 108.

¹⁸⁵⁹ R. PARKES, "Reading the runes: The future of CSDP and AFSJ", *op. cit.*, p. 98; S. MAVRAKOU, "The Internal - External Security Nexus: A contribution to a better understanding and operationalisation of cooperation between civilian CSDP and JHA", *op. cit.*, p. 10.

¹⁸⁶⁰ R. PARKES, "Reading the runes: The future of CSDP and AFSJ", *op. cit.*, p. 101.

chevauchement, ces deux instruments opérationnels opèrent encore largement séparément en raison de la division institutionnelle et administrative de la PESC et de l'ELSJ. Cette division ne facilite pas la recherche d'une articulation entre les deux volets opérationnels. Ces derniers agissent encore largement en silos¹⁸⁶¹. Une articulation est toutefois indispensable en raison du risque de duplication et de contradiction susceptible d'affaiblir la cohérence et l'efficacité de l'action opérationnelle externe de l'Union¹⁸⁶². Elle s'inscrit également dans l'approche globale et intégrée de l'Union à l'égard des conflits et des crises extérieurs¹⁸⁶³. Dans la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne de 2016, la haute représentante affichait l'ambition de faire agir les missions et opérations relevant de la PSDC, « *de concert avec le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et les agences spécialisées de l'UE pour renforcer la protection des frontières et la sécurité maritime afin de sauver davantage de vies, de lutter contre la criminalité transfrontière et de démanteler les réseaux de passeurs* »¹⁸⁶⁴. Quatre scénarios ont été proposés par l'EUISS afin de les combiner au mieux¹⁸⁶⁵. En pratique, l'Union semble en pratique avoir opté pour une articulation modulable, souple entre ces deux instruments opérationnels. Cette approche modulable, sans contours strictement déterminés, permet à l'Union de s'adapter plus facilement à l'ampleur des crises sécuritaires et de leur impact sur sa sécurité intérieure. Ainsi, une certaine répartition des tâches semble encore être privilégiée (I), même si l'Union tend de plus en plus vers une approche intégrée (II).

I. Une répartition des tâches privilégiée

Au regard des déploiements des opérations de gestion de crise de la PSDC et des actions opérationnelles de l'agence Frontex, l'Union semble encore largement privilégier une répartition géographique des tâches entre les deux instruments opérationnels (1). Au regard de

¹⁸⁶¹ R. PARKES, "Frontex as crisis manager", *op. cit.*, p. 49; R. PARKES, "Reading the runes: The future of CSDP and AFSJ", *op. cit.*, p. 101.

¹⁸⁶² Projet de conclusions du Conseil sur la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020, 10 juin 2015, doc. 9798/15, p. 8 : « *CONSCIENT de ce que la sécurité intérieure et la sécurité extérieure de l'Union européenne sont de plus en plus liées, et suivant une approche intégrée et complémentaire visant à réduire et à éviter les doubles emplois* ».

¹⁸⁶³ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs, 11 décembre 2013, JOIN (2013) 30 final ; Conclusions du Conseil sur l'approche intégrée à l'égard des conflits et des crises extérieurs, 22 janvier 2018, doc. 5413/18, point 5.

¹⁸⁶⁴ Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte, 2016, préc., p. 15.

¹⁸⁶⁵ Roderick PARKES propose quatre scénarios : une répartition géographique des tâches ; des opérations séquentielles, des missions « plug-in » et des opérations pleinement intégrée. Traduit par nos soins. R. PARKES, "Dealing with the Nexus of Internal and External Security – The CSDP-FSJ Response", *op. cit.*; R. PARKES, "Healthy boundaries. Remedies for Europe's cross-border disorder", *Chaillot paper n° 152*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), May 2019, 59 p.

certains déploiements, l'Union a prouvé sa capacité à déployer dans certains cas des opérations séquentielles (2).

A. Une répartition géographique des tâches largement privilégiée

La répartition géographiquement leurs tâches implique que les opérations et missions de la PSDC agissent sur les défis liés à la migration et à la criminalité transfrontalières à l'extérieur de l'Union et dans les pays tiers à la source de ces problèmes en s'attaquant aux causes profondes¹⁸⁶⁶ tandis que l'agence Frontex et les autres agences de l'ELSJ luttent contre ces phénomènes aux frontières et à l'intérieur de l'Union en apportant leur assistance aux États membres par le biais d'intervention conjointe ou d'intervention rapide aux frontières de l'Union. En outre, il est également envisageable que des actions soient menées conjointement à la fois dans le cadre de la PSDC et dans le cadre de l'ELSJ sur les routes ou pays de transit¹⁸⁶⁷.

Cette répartition des tâches revient en quelque sorte à celle réalisée en pratique avant 2016. Les missions de la PSDC assuraient la gestion des frontières en luttant contre la criminalité organisée et le trafic de migrants, ou toutes sortes de trafics, dans des États tiers tels que le Mali, le Niger ou la Libye. Tandis que l'agence Frontex assurait le contrôle des frontières et la lutte contre ces phénomènes aux frontières des États membres. Sur les routes de transit, l'agence, avec notamment l'opération Triton puis Thémis, et les opérations de la PSDC, avec l'opération militaire Sophia, se rejoignaient en mer Méditerranée, agissant chacune dans leur zone géographique respective. Les opérations Triton et Sophia disposaient de champs d'action et des mandats différents. L'opération Sophia agissait, en haute mer, tandis que la zone d'intervention de l'opération Triton couvrait les eaux territoriales italiennes, ainsi qu'une partie des zones de recherche et de sauvetage de l'Italie et de Malte. Leur nature et leur objectif différaient également. La première était une opération militaire, avec pour objectif de lutter contre les trafiquants, et la seconde était une opération civile, avec pour objectif de contrôler les frontières. En dépit de leur mandat respectif, les deux opérations avaient coordonné géographiquement leurs actions. La zone d'intervention de l'opération Sophia avait été étendue vers l'Est, jusqu'à la hauteur de la frontière entre l'Égypte et la Libye, de façon à ce que le « corridor laissé (...) entre la zone de compétence de Sophia et celle de l'opération Poséidon

¹⁸⁶⁶ Implementation Plan on Security and Defence, 14 November 2016, doc. 14392/16, point 6.

¹⁸⁶⁷ "AFSJ and CSDP would thus address the transit flow from two different ends, and meet in the middle". R. PARKES, "Healthy boundaries. Remedies for Europe's cross-border disorder", *op. cit.*, p. 12.

pilotée par Frontex autour de la mer Égée disparai[sse] »¹⁸⁶⁸. Lorsque l'opération Thémis remplaça l'opération Triton en février 2018, dotée d'un mandat plus large, les deux opérations étaient coordonnées dans la mesure où l'opération Thémis n'agissait pas en haute mer, zone opérationnelle réservée de l'opération Sophia.

Cette répartition géographique était convaincante et se justifiait à plusieurs égards. Les agences de l'ELSJ sont chargées d'assurer la coopération entre les États membres à l'intérieur de l'Union, alors que les opérations de gestion de crise de la PSDC sont chargées en dehors de l'Union d'assurer la sécurité internationale et la sécurité de l'Union. Cette complémentarité s'inscrit dans la logique du cadre établi dans le règlement de l'agence de 2016, prévoyant des déploiements opérationnels de l'agence que dans les pays tiers voisins, partageant une frontière avec un ou des États membres de l'Union. Les pays tiers voisins des Balkans occidentaux ou des États tiers tels que la Moldavie, sont des pays privilégiés par l'agence et constituent le point de rencontre géographique des deux instruments opérationnels.

Les déploiements plus récents dans le cadre de la PSDC relativement proche du voisinage de l'Union ou en Afrique confirment cette répartition. La mission de l'Union déployée en Arménie confirme que les missions de la PSDC restent impliquées en matière de gestion des frontières dans des États proches du voisinage. Visant notamment à « *contribuer à réduire le nombre d'incidents survenant dans les zones touchées par des conflits et les zones frontalières en Arménie* »¹⁸⁶⁹, et plus particulièrement avec l'Azerbaïdjan, le mandat de la mission prévoit notamment des tâches d'observation « *lors de patrouilles de routine* », de « *la situation sur le terrain et de tout incident lié à un conflit, et en faisant rapport à cet égard, afin d'assurer une connaissance précise de la situation en matière de sécurité* »¹⁸⁷⁰, qui ne sont pas sans rappeler certaines missions de l'agence. De la même manière, les modifications des mandats des missions civiles en Afrique confirment la volonté de l'Union de continuer à privilégier les opérations de gestion de crise de la PSDC sur le continent africain dans le domaine de la gestion de frontières. Depuis 2023, le mandat de la mission EUBAM Libya a été étendu, au même titre que les missions EUBAM Rafah et l'EUPOL COPPS¹⁸⁷¹, et contribue

¹⁸⁶⁸ V. GROIZELEAU, « Migrants en Méditerranée : L'opération européenne Sophia évolue », *op. cit.*

¹⁸⁶⁹ Article 2 §1 de la décision (PESC) 2023/162 du Conseil du 23 janvier 2023 relative à une mission de l'Union européenne en Arménie (EUMA), JOUE n° L 22 du 24 janvier 2023, p. 29–35.

¹⁸⁷⁰ Article 2 §2 a) de la décision (PESC) 2023/162, préc.

¹⁸⁷¹ Communiqué de presse du Conseil de l'Union, « Missions civiles PSDC de l'UE : le Conseil proroge les mandats de l'EUBAM Libya, de l'EU BAM Rafah et de l'EUPOL COPPS », 26 juin 2023.

désormais au renforcement « *des capacités des autorités et agences libyennes compétentes à gérer les frontières de la Libye, à lutter contre la criminalité transfrontière, y compris la traite des êtres humains et le trafic de migrants, et à combattre le terrorisme* »¹⁸⁷². La formulation de cet objectif spécifique n'est pas sans rappeler les objectifs assignés à l'agence Frontex¹⁸⁷³. L'extension du mandat de l'opération Atalanta à la lutte contre le trafic de stupéfiants, le trafic d'armes, la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) et le commerce illicite de charbon de bois au large des côtes de la Somalie¹⁸⁷⁴ et celui de la mission EUCAP Somalia au renforcement de « *la capacité de la Somalie à effectuer les inspections et le contrôle des pêches, à assurer la recherche et le sauvetage maritimes, à lutter contre la contrebande, à combattre la piraterie et à surveiller les zones côtières sur terre et en mer* »¹⁸⁷⁵ confirme la prévalence du recours aux opérations et missions de la PSDC sur le continent africain pour lutter contre la criminalité et assurer la sécurité maritime.

Cependant, plusieurs éléments laissent à penser que cette répartition géographique tend à se brouiller de plus en plus. Premièrement, l'élargissement du champ d'action territorial octroyé à l'agence depuis la réforme de 2019, à tous les pays tiers laisse à penser que l'agence sera amenée à se déployer à l'avenir sur le continent africain. L'agence négocie actuellement deux accords avec le Sénégal¹⁸⁷⁶ et la Mauritanie¹⁸⁷⁷. Deuxièmement, le contexte sécuritaire actuel impose à l'Union de déployer des opérations de gestion de crise de la PSDC de plus en plus proche du territoire de l'Union. Ce brouillage pourrait impliquer, dans certains cas, des opérations séquentielles en prévoyant des déploiements dans le cadre de la PSDC puis, de manière différée, dans le cadre de l'agence.

¹⁸⁷² Article 2 de la décision (PESC) 2023/1305 du Conseil du 26 juin 2023 modifiant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 161 du 27 juin 2023, p. 68–69.

¹⁸⁷³ Article 3 §1 a) du règlement (UE) 2019/1896, préc.

¹⁸⁷⁴ Décision (PESC) 2020/2188 du Conseil du 22 décembre 2020 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE n° L 435 du 23 décembre 2020, p. 74–78 ; Décision (PESC) 2022/164 du Comité politique et de sécurité du 3 février 2022 relative à l'activation de la tâche annexe exécutive de contribution à la lutte contre le trafic de stupéfiants au large des côtes de la Somalie de l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie (Atalanta) (ATALANTA/2/2022), JOUE n° L 27 du 8 février 2022, p. 8–8.

¹⁸⁷⁵ Article 3 §1 b) de la décision (PESC) 2020/2031 du Conseil du 10 décembre 2020 modifiant la décision 2012/389/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités en Somalie (EUCAP Somalia), JOUE n° L 419 du 11 décembre 2020, p. 26–27.

¹⁸⁷⁶ Décision (UE) 2022/1169, préc.

¹⁸⁷⁷ Décision (UE) 2022/1168, préc.

B. Le déploiement d'opérations séquentielles limité à certains cas

Dans le cadre de la crise migratoire, l'Union a prouvé sa capacité à mener des opérations séquentielles. Cette pratique consiste à déployer de manière séquentielle une opération ou une mission de la PSDC puis une action opérationnelle de l'agence Frontex. Dans un premier temps, une opération ou une mission de la PSDC est lancée dans l'unique objectif de stabiliser de manière immédiate les effets des flux de migrants, de terroristes, de criminels ou divers trafics dans un État tiers ou sur une zone géographique donnée avant qu'ils n'atteignent l'Union. Dans un second temps, l'agence Frontex déploie une action opérationnelle, assistée par d'autres agences de l'ELSJ, Europol ou Eurojust, afin de stabiliser durablement ces effets ou d'aider un État affecté à réformer sa sécurité¹⁸⁷⁸.

Ce type de déploiement s'est déjà réalisé en pratique. L'opération Sophia menée dans le cadre de la PSDC a pu être perçue comme un complément rapide aux insuffisances opérationnelles de l'agence Frontex en 2015¹⁸⁷⁹. Par la suite, les moyens renforcés de l'agence en 2016 lui ont permis de mener une opération de plus grande envergure et dotée d'un mandat plus large, l'opération Thémis. Cette opération disposait d'un mandat plus large que l'opération Sophia. Ses objectifs sont la lutte contre l'immigration irrégulière en Méditerranée centrale, la sauvegarde des vies en mer et la prévention et la détection de la criminalité transfrontière. De plus, si l'opération Sophia ne pouvait agir qu'en haute mer au large des côtes libyennes, la zone opérationnelle de l'opération Thémis couvre toute la Méditerranée et la mer Adriatique dans les eaux couvrant les flux provenant d'Algérie, de Tunisie, de Libye, d'Égypte, de Turquie et d'Albanie. Son volet répressif a aussi été renforcé, en particulier en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et les combattants étrangers¹⁸⁸⁰. En outre, si certaines missions confiées sont très différentes, la lutte contre le trafic de drogue et contre le terrorisme pour l'opération Thémis et le respect de l'embargo sur les armes pour l'opération Sophia, il n'en restait pas moins que les champs des deux opérations se recoupaient sur la lutte contre les réseaux de trafiquants de migrants¹⁸⁸¹. Cependant, l'opération Sophia, au fur et à mesure de ses révisions, s'est vue attribuer d'autres missions l'éloignant de son objectif principal de lutter contre le trafic de migrant et la traite des êtres humains, mais aussi de sauver des vies en mer. Le remplacement

¹⁸⁷⁸ R. PARKES, "Healthy boundaries. Remedies for Europe's cross-border disorder", *op. cit.*, p. 15.

¹⁸⁷⁹ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2.

¹⁸⁸⁰ COM (2018) 301 final, préc.

¹⁸⁸¹ N. GROS-VERHEYDE, « Frontex lance une opération en Méditerranée centrale, nommée Thémis », *op. cit.*

de l'opération Sophia par une opération de surveillance, l'opération IRINI, dont les objectifs liés à la gestion des frontières sont désormais accessoires, illustre la dynamique de l'agence Frontex dans le schéma opérationnel de l'Union. Il est ainsi permis de penser que cette opération menée par l'agence Frontex a implicitement eu vocation à remplacer l'opération Sophia. Il est donc possible d'y voir des déploiements séquentiels entre l'opération Sophia et l'opération Thémis.

Dans une vision à plus long terme, ce séquençage a pu être observé dans les pays des Balkans occidentaux. Cette zone géographique a été, durant plusieurs années, le théâtre d'opération privilégié des opérations de gestion de crise de la PSDC, notamment des missions de police et d'État de droit pour stabiliser la situation sécuritaire dans ces États. Désormais, ces opérations ont été remplacées par des actions opérationnelles menées dans le cadre de l'agence Frontex. Les pays des Balkans occidentaux constituent une zone d'opération privilégiée de l'agence Frontex pour stabiliser et sécuriser l'espace Schengen. Il n'est guère impossible qu'un tel séquençage puisse avoir lieu dans quelques années en Ukraine ou en Arménie où des missions de la PSDC sont actuellement déployées.

Cette possibilité de déploiements séquentiels invite toutefois à certaines réserves. Tout d'abord, cette possibilité nécessite une approche au cas par cas. Toutes les crises sécuritaires liées à la migration ou aux trafics en tout genre dans les pays tiers ne créent pas systématiquement de risques pour les frontières de l'Union et pour l'espace Schengen. Toutes les crises extérieures ne nécessitent pas en tant que telles de déploiements séquencés d'une opération de la PSDC et de l'agence Frontex. Le déploiement d'une opération de la PSDC dans un pays tiers peut suffire tandis que l'agence peut se maintenir aux frontières de l'Union. Inversement, une crise internationale liée par exemple à la menace terroriste, le retour de combattants terroristes ou à des flux migratoires incontrôlés peut rapidement produire des effets au sein de l'Union. Dans ce cas précis, l'approche séquencée serait inefficace et appellerait de manière immédiate des actions conjointes ou parallèles dans le cadre de l'agence et dans le cadre de la PSDC comme Méditerranée.

Ensuite, ce scénario montre ces limites en ce que l'agence reste une agence spécialisée dans la gestion intégrée des frontières, et ne saurait être en mesure de mener des missions de stabilisation ou en matière de réforme dans le secteur de la sécurité. Les opérations de gestion de crise de la PSDC disposent d'un champ matériel plus large que l'agence Frontex. Les

compétences de l'agence ne sauraient traiter le problème à la source contrairement aux missions de la PSDC. Un tel scénario revient à priver l'Union de l'expérience opérationnelle des missions PSDC dans le domaine de la réforme dans le secteur de la sécurité, pour les remplacer par des moyens d'action opérationnels extérieurs inexpérimentés, les agences de l'ELSJ, dans ce domaine.

Enfin, ce déploiement en séquence nécessite, dans un premier temps, le déploiement rapide d'une opération ou d'une mission de la PSDC. Or, pour des raisons structurelles inhérentes à la PSDC et/ou les exigences du droit international, les déploiements d'opérations ou de missions PSDC sont rarement des déploiements rapides. Le risque d'un non-déploiement, en raison de blocages au sein du Conseil du fait du vote à l'unanimité ou de la non-adoption d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations-Unis ou à défaut de l'accord de l'État tiers concerné, n'est pas à exclure et constituent autant de contraintes à un déploiement rapide et efficient d'une opération ou d'une mission de la PSDC. De la même manière, les limites structurelles inhérentes de la PSDC ne permettent pas de garantir une mobilisation suffisante en personnels et en ressources pour mener à bien les objectifs de l'opération ou la mission. L'effectivité de ce scénario par séquençage serait dès lors conditionnée à l'effectivité de l'opération ou de la mission de la PSDC lancée en première phase. En revanche, l'agence Frontex a déjà prouvé ses capacités de déploiement rapide dans un État tiers, notamment en Moldavie. Le séquençage présente le risque de s'opérer dans un ordre inversé avec le déploiement de l'agence dans les pays tiers à la source des flux¹⁸⁸². La réaction de l'Union à l'invasion de l'Ukraine par la Russie semble confirmer cette hypothèse. Dans un premier temps, moins d'un mois après l'invasion de l'Ukraine, l'agence Frontex se déploya dans un temps record, non seulement aux frontières de l'Union européenne, mais aussi en Moldavie¹⁸⁸³. Dans un second temps, plus d'un an après l'invasion, l'Union déploya une mission civile de gestion de crise plus globale en Moldavie afin de contribuer au renforcement de la résilience du secteur de la sécurité dans les domaines de la gestion des crises et des menaces hybrides, y compris la cybersécurité et la lutte contre la manipulation de l'information et l'ingérence étrangères¹⁸⁸⁴. Cette pratique, au-delà de confirmer le risque de missions séquentielles inversées, démontre la possibilité de déploiements parallèles d'actions opérationnelles de l'agence et de missions de

¹⁸⁸² R. PARKES, "Frontex as crisis manager", *op. cit.*, p. 57.

¹⁸⁸³ Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-sending-standing-corps-officers-to-moldova-8KKC9T> (consulté en octobre 2024).

¹⁸⁸⁴ Article 1^{er} de la décision (PESC) 2023/855 du Conseil du 24 avril 2023 relative à une mission de partenariat de l'Union européenne en Moldavie (EUPM Moldova), JOUE n° L 110 du 25 avril 2023, p. 30–36.

la PSDC dans un même État tiers et poursuivant des objectifs distincts, mais complémentaires. Ces déploiements parallèles laissent penser que l’articulation par une approche intégrée serait plus adaptée aux pouvoirs respectifs de ces instruments opérationnels.

II. Vers une approche de plus en plus intégrée

Les deux précédentes articulations nécessitent une coordination étroite entre l’agence et les opérations de la PSDC. Pour une répartition efficiente des tâches, la coordination entre l’agence et les opérations de la PSDC est une condition nécessaire à l’efficacité des actions opérationnelles globales de l’Union. Pour les opérations séquencées, la période de séquençage ou de transition entre les deux opérations nécessite également une étroite coordination. Au regard de leurs mandats respectifs, une approche plus intégrée peut sembler plus adaptée, mais nécessite une coordination et une coopération encore plus étroite. Cette approche intégrée peut prendre plusieurs formes. La première consiste à l’imbrication du personnel des agences de l’ELSJ au sein de mission ou d’opération de la PSDC (A). La deuxième consiste à des déploiements parallèles et coordonnés qui sont à privilégier (B).

A. L’imbrication du personnel des agences de l’ELSJ au sein des missions ou des opérations de la PSDC

Cette articulation consiste à imbriquer des experts et du personnel des agences, Frontex, Europol, Eurojust, voire de l’OLAF, au sein des missions de la PSDC menée dans les pays tiers. Les agences de l’ELSJ participeraient et collaboreraient avec les opérations et missions en déployant en leur sein des experts ou des agents de liaison¹⁸⁸⁵. D’un point de vue opérationnel, cette approche s’inscrit dans la continuité de la pratique opérée par les missions civiles exportant le personnel de l’ELSJ et de ces standards. Ce format amplifierait cette dynamique en exportant directement le personnel des agences de l’ELSJ et non le personnel des États membres travaillant dans le domaine de l’ELSJ. Ce format permettrait de casser partiellement la fragmentation administrative et opérationnelle entre la PSDC et les agences. Cette approche serait bénéfique aussi bien pour les agences de l’ELSJ que pour les opérations et missions de la PSDC. D’une part, cette approche renforcerait l’action des agences, car elles leur permettraient de récolter des informations sur la criminalité ou les flux à l’extérieur des frontières de l’Union

¹⁸⁸⁵ R. PARKES, “Healthy boundaries. Remedies for Europe’s cross-border disorder”, *op. cit.*, p. 18.

et par conséquent de renforcer sa connaissance de situation¹⁸⁸⁶. D'autre part, elle permettrait aux missions de la PSDC de bénéficier de l'expertise et des capacités des agences de l'ELSJ dans la lutte contre les domaines de criminalité et la gestion intégrée des frontières extérieures. Cette possibilité repose sur l'idée que les opérations de gestion de crise, ne se limitant pas à la gestion des frontières, peuvent couvrir un champ d'action bien plus large que les actions opérationnelles de l'agence Frontex. Elle impose aussi de distinguer géographiquement les opérations de la PSDC et l'agence Frontex. Les opérations de la PSDC agiraient exclusivement à l'extérieur, en incluant du personnel des agences, tandis que l'agence Frontex ne serait qu'une agence agissant sur le territoire des États membres. Comme le dit Roderick PARKES, « *CSDP provides a vehicle, AFSJ provides the passengers* »¹⁸⁸⁷. Ce scénario existe en pratique et contribue à la mise en synergie entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et les agences de l'ELSJ¹⁸⁸⁸.

Toutefois, si ce scénario était pleinement opérant et pertinent, avant 2016¹⁸⁸⁹, il ne reflète plus les réalités et les compétences opérationnelles dont dispose désormais l'agence. S'il était généralisé, il reviendrait à limiter les compétences de l'agence et à outrepasser le cadre juridique mis en place au sein des agences et reviendrait *in fine* à une « *pescarisation* »¹⁸⁹⁰ ou à une captation par la PSDC des actions opérationnelles de l'agence Frontex et de l'ELSJ. Ce scénario est en revanche pleinement opérant dès lors qu'un déploiement opérationnel de l'agence ne semble pas nécessaire ou que l'agence et une opération ou une mission de la PSDC sont déployées dans un même pays tiers. Les agents de liaison de l'agence contribueraient au renforcement de leur coopération et de leur coordination. La situation au Niger en offre une illustration. Dans cet État tiers, l'Union dispose de deux missions de la PSDC, l'une civile, qui contribue à la gestion des flux migratoires, à lutter contre la migration irrégulière et à réduire le taux de la criminalité qui y est associé¹⁸⁹¹, l'autre militaire, qui soutient le Niger dans sa lutte contre les groupes armés terroristes¹⁸⁹². Dans le même temps, l'agence Frontex dispose dans

¹⁸⁸⁶ R. PARKES, "Frontex as crisis manager", *op. cit.*, p. 54.

¹⁸⁸⁷ R. PARKES, "Reading the runes: The future of CSDP and AFSJ", *op. cit.*, p. 101.

¹⁸⁸⁸ Voir *infra*, Partie 2, Titre 2.

¹⁸⁸⁹ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1.

¹⁸⁹⁰ C. SCHNEIDER, « La lutte contre les passeurs et leurs réseaux criminels dans le cadre des politiques extérieures de l'Union : une « Pescarisation » inattendue », in J. AUVRET-FINCK et A. S. MILLET-DEVALLE (dir), *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ?*, Pedone, Institut du droit de la paix et du développement, 2017, 430 p., spéc. pp. 283-306.

¹⁸⁹¹ Décision (PESC) 2016/1172, préc.

¹⁸⁹² Décision (PESC) 2022/2444, préc.

cet État tiers d'un agent de liaison et d'une cellule d'analyse des risques¹⁸⁹³. Les synergies entre l'agence et les opérations de gestion de crise de la PSDC dans cet État tiers sont particulièrement développées¹⁸⁹⁴. En revanche, ce scénario ne saurait en aucun cas se systématiser au point de priver l'agence de tout déploiement opérationnel extérieur en dehors du cadre d'une opération ou d'une mission de la PSDC.

Roderick PARKES soulève même l'idée de missions ou d'opérations pleinement intégrées. Le scénario est de loin le plus ambitieux, voire utopique, entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et les agences de l'ELSJ. Celui-ci propose la mise en place de missions ou d'opérations intégrées au sein desquelles les personnels de la PSDC et de l'ELSJ travaillent ensemble dans un même pays tiers. Ce type de mission permettrait de déployer une large panoplie de moyens d'action aussi bien militaires que civils, policiers, judiciaires ou des garde-côtes et garde-frontières¹⁸⁹⁵. Il s'agirait pour l'Union de déployer des capacités conjointes de la PSDC et de l'agence Frontex pour créer « *une boîte à outils commune de l'UE pour la gestion des crises* »¹⁸⁹⁶. L'opération ou la mission de la PSDC et l'action opérationnelle de l'agence ne formeraient qu'une seule et même opération.

D'un point de vue juridique, ces missions pleinement intégrées interrogent. Les missions de la PSDC et l'agence Frontex répondent à un cadre juridique distinct. L'organisation d'une telle mission ne saurait faire l'objet d'un acte juridique unique. D'un côté, les opérations de gestion de crise de la PSDC sont décidées par le Conseil statuant à l'unanimité¹⁸⁹⁷, conditionnées à la conclusion d'un accord externe conclu avec un État tiers sur le fondement matériel de l'article 37 TUE et, pour les opérations militaires, à une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies. D'un autre côté, le déploiement d'une action opérationnelle sur le territoire d'un pays tiers est adopté par le Conseil d'administration de l'agence¹⁸⁹⁸, exécuté par

¹⁸⁹³ Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-opens-first-risk-analysis-cell-in-niger-HQIoKi> (consulté en octobre 2024).

¹⁸⁹⁴ Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 2.

¹⁸⁹⁵ R. PARKES, "Dealing with the Nexus of Internal and External Security – The CSDP-FSJ Response", *op. cit.*

¹⁸⁹⁶ R. PARKES, "Healthy boundaries. Remedies for Europe's cross-border disorder", *op. cit.*, p. 20. Traduit par nos soins.

¹⁸⁹⁷ Article 42 §4 TUE.

¹⁸⁹⁸ Article 74 §3 du règlement (UE) 2019/1896, préc. : « *Les opérations menées sur le territoire d'un pays tiers figurent dans le programme de travail annuel adopté par le conseil d'administration conformément à l'article 102* ».

le directeur exécutif¹⁸⁹⁹, et conditionné par la conclusion d'un accord externe conclu par l'Union sur le fondement matériel d'une base juridique de l'ELSJ. La mise en place d'une opération de la PSDC et d'une action opérationnelle de l'agence ne répond donc pas aux mêmes exigences juridiques et serait confrontée à une incompatibilité procédurale¹⁹⁰⁰. De la même manière, un accord « général » sur le statut conclu entre l'Union et l'État tiers hôte prévoyant le déploiement conjoint et intégré des deux instruments opérationnels est peu envisageable en raison des contraintes procédurales inhérentes aux deux domaines¹⁹⁰¹.

D'un point de vue opérationnel, une telle mission pleinement intégrée serait confrontée à des problématiques de coordination et d'interopérabilité. Une telle mission impliquerait une pluralité d'acteurs institutionnels et opérationnels qu'ils seraient difficiles de coordonner aux différentes phases de la planification à l'exécution. Ce scénario amène notamment la question de l'institution ou l'organe chargé de la coordination générale sur ce type de format. La pluralité d'hypothèses de concurrence entre les différents organes de la PSDC et de l'ELSJ, au niveau institutionnel entre la Commission et le Conseil, au niveau de l'exécution entre le haut représentant et le directeur exécutif de l'agence ou au niveau opérationnel entre le COPS et le COSI, voire sur le terrain entre les représentants spéciaux et les agents de liaison, serait probablement mise en lumière. Au niveau institutionnel, le haut représentant est peut-être la personnalité la plus à même d'initier ce type de mission pleinement intégrée. Selon l'article 42 §4 TUE, « *le haut représentant peut proposer de recourir aux moyens nationaux ainsi qu'aux instruments de l'Union, le cas échéant conjointement avec la Commission* »¹⁹⁰². Toutefois, sur le plan opérationnel, cela revient à instrumentaliser les moyens de l'agence Frontex au service de la réalisation d'une mission ou d'une opération de la PSDC. Cette hypothèse nécessiterait une coordination exemplaire au niveau institutionnel entre le haut représentant et la Commission et surtout au niveau opérationnel, entre les structures de la PSDC et l'agence Frontex. Aussi bien d'un point de vue juridique qu'opérationnel, une telle mission pleinement intégrée serait très difficile à mettre en œuvre et peu susceptible de voir le jour. En revanche, l'hypothèse la plus probable et à privilégier consisterait à des missions ou opérations non pas pleinement intégrées, mais parallèles et coordonnées au sein d'un même pays ou État tiers.

¹⁸⁹⁹ Article 106 §4 du règlement (UE) 2019/1896, préc. : « *Le directeur exécutif est responsable de la préparation et de l'exécution des décisions stratégiques prises par le conseil d'administration ainsi que de la prise de décisions liées aux activités opérationnelles de l'Agence* ».

¹⁹⁰⁰ Voir *supra*, Section 1, II. A.

¹⁹⁰¹ Voir *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 2.

¹⁹⁰² Article 42 §4 TUE.

B. Des déploiements parallèles et coordonnés à privilégier

Les récents déploiements d'opérations ou missions de gestion de crise de la PSDC au plus près du voisinage de l'Union et les déploiements extérieurs de l'agence confirment la possibilité de déploiements parallèles et coordonnés sur des terrains d'opérations communs. Dans le cadre de la PSDC, il n'est pas rare que l'Union déploie plusieurs missions civiles ou militaires et une opération militaire de la PSDC au sein d'un même État tiers ou dans une région spécifique. L'exemple le plus parlant est bien évidemment la combinaison des missions civile et militaire et de l'opération militaire navale Atalanta menée dans la corne de l'Afrique¹⁹⁰³. Dès lors, il est possible que des missions civiles ou militaires de la PSDC soient déployées parallèlement à des actions opérationnelles de l'agence Frontex sur le territoire d'un même État tiers.

Le déploiement parallèle dans le cadre de l'agence et de la PSDC sur un même champ opérationnel est pleinement accepté et assumé par les institutions notamment dans le cadre de la lutte contre le trafic de migrants¹⁹⁰⁴ et tend à devenir de plus en plus fréquent. L'opération IRINI déployée en Méditerranée, en parallèle de l'opération Thémis, contribue à la désorganisation du modèle économique des réseaux de trafic de migrants et de la traite des êtres humains. Bien que cette tâche figure parmi ses tâches secondaires, l'opération coordonne son action avec les agences de l'ELSJ. Limitant son action « *à la collecte d'informations et à l'organisation de patrouilles réalisées par moyens aériens au-dessus de la haute mer* »¹⁹⁰⁵, l'opération peut « *recueillir et conserver [...] des données sur le trafic de migrants et la traite des êtres humains, y compris les infractions touchant à la sécurité de l'opération, qu'elle peut transmettre aux services répressifs concernés des États membres et aux organes compétents de l'Union* »¹⁹⁰⁶. L'opération peut, dès lors, être perçue comme une opération de recueil et de transmission d'informations sur les réseaux de trafiquants pour les agences de l'ELSJ et plus

¹⁹⁰³ Action commune 2008/851/PESC, préc. ; Décision 2010/96/PESC du Conseil du 15 février 2010 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes, JOUE n° L 44 du 19 février 2010, p. 16–19 ; Décision 2012/389/PESC du Conseil du 16 juillet 2012 relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR), JOUE n° L 187 du 17 juillet 2012, p. 40–43. Voir D. BLANC, « La lutte de l'Union européenne contre la piraterie maritime dans l'océan Indien : la stratégie réussie d'un acteur global », *Revue de l'Union européenne*, 2016, p. 610.

¹⁹⁰⁴ Voir, COM (2021) 591 final, préc., p. 9.

¹⁹⁰⁵ Article 5 §1 de la décision (PESC) 2020/472, préc.

¹⁹⁰⁶ Article 2 §1 et §2 de la décision (PESC) 2020/472, préc.

particulièrement Frontex, Europol, Eurojust, le Bureau européen d'appui en matière d'asile¹⁹⁰⁷. Elle renforce même l'instrumentalisation des opérations de la PSDC au service des objectifs de l'ELSJ.

Dans le contexte du conflit en Ukraine, le lancement de la mission d'assistance militaire de l'Union en soutien à l'Ukraine dont la formation est dispensée « *sur plusieurs sites dans toute l'Union* »¹⁹⁰⁸ brouille également la répartition géographique des tâches. Cette mission de formation des forces armées ukrainiennes est la première opération de gestion de crise de la PSDC basée sur le territoire des États membres de l'Union¹⁹⁰⁹. De la même manière, la mission de conseil sur la réforme du secteur de la sécurité civile déployée en Ukraine depuis 2014¹⁹¹⁰, n'est plus, depuis le début de l'invasion, « *en mesure d'exécuter pleinement son mandat sur le territoire ukrainien* »¹⁹¹¹, et s'est repliée temporairement en Pologne, Roumanie et Slovaquie. Dans un même temps, l'agence Frontex a déployé des actions opérationnelles non seulement aux frontières de l'Union, en Pologne, Roumanie et Slovaquie, pour faciliter l'afflux de réfugiés de l'Ukraine, mais aussi à l'extérieur, en Moldavie¹⁹¹². Ces différents déploiements dans le cadre de la PSDC et de l'agence Frontex sont non seulement parallèles, mais aussi coordonnés. Le 18 mars 2022, le mandat de la mission de conseil sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine a été adapté afin « *de conseiller les autorités ukrainiennes, en particulier le corps ukrainien de garde-frontières, le service des douanes et les forces de police locales, dans le but de faciliter l'afflux de réfugiés de l'Ukraine vers la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie et l'acheminement de l'aide humanitaire en Ukraine* »¹⁹¹³. L'agence Frontex n'étant pas déployée sur le territoire ukrainien, la mission menée dans le cadre de la PSDC est chargée de « *dresser un tableau du trafic frontalier entre l'Ukraine et l'Union et faciliter l'échange d'informations à ce sujet entre l'Ukraine, les États membres et les institutions et agences de l'Union, en particulier l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes*

¹⁹⁰⁷ Article 10 §3 de la décision (PESC) 2020/472, préc.

¹⁹⁰⁸ Décision (PESC) 2022/1968 du Conseil du 17 octobre 2022 relative à une mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM Ukraine), JOUE n° L 270 du 18 octobre 2022, p. 85–91.

¹⁹⁰⁹ Selon l'article 42 §1 TUE, les opérations et les missions de la PSDC doivent être déployées « *en dehors de l'Union* ».

¹⁹¹⁰ Décision 2014/486/PESC, préc.

¹⁹¹¹ Considérant 4 du préambule de la décision (PESC) 2022/452 du Conseil du 18 mars 2022 modifiant la décision 2014/486/PESC relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine), JOUE n° L 92 du 21 mars 2022, p. 3–4.

¹⁹¹² Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/ukraine-frontex-support-to-member-states-PAEQqq> (consulté en octobre 2024).

¹⁹¹³ Article 2 bis §1 de la décision (PESC) 2022/452, préc.

(Frontex) »¹⁹¹⁴. La mission constitue en quelque sorte une base avancée pour le recueil d'informations et de connaissance de situation, notamment concernant les activités criminelles transfrontières¹⁹¹⁵, pour l'agence Frontex. Depuis mai 2024, la mission soutient « *le développement de moyens et capacités efficaces pour la gestion intégrée des frontières de l'Ukraine, en mettant l'accent sur la prévention du trafic de migrants, sous toutes ses formes, et la lutte contre ce phénomène* »¹⁹¹⁶, démontrant l'implication des mission civiles dans la gestion intégrée des frontières dans les pays tiers. De la même manière, le mandat de la mission apporte, depuis le 13 avril 2022, « *un soutien aux autorités ukrainiennes [...] pour faciliter les enquêtes et les poursuites relatives à tout crime international commis dans le cadre de l'agression militaire non provoquée et injustifiée menée par la Russie contre l'Ukraine* »¹⁹¹⁷. La mission joue un rôle d'intermédiaire avec l'agence Eurojust dont le rôle a été renforcé dans le domaine de la préservation, l'analyse et la conservation des éléments de preuve relatifs aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre¹⁹¹⁸. L'agence Eurojust mène depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie une équipe commune d'enquête¹⁹¹⁹ afin de faciliter les échanges d'informations et les enquêtes sur les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et autres crimes internationaux présumés en Ukraine¹⁹²⁰. La mission crée un lien avec ces initiatives menées par l'Eurojust et les autorités ukrainiennes. Elle assure à cet effet « *une coordination étroite [...] avec l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), ainsi qu'avec les États membres qui apportent un soutien direct aux enquêtes et aux poursuites relatives aux crimes internationaux en Ukraine* »¹⁹²¹. En revanche, le mandat de la mission ne prévoit pas de lien de coopération avec l'agence Europol alors même que cette dernière a déployé des équipes opérationnelles dans les États membres voisins de l'Ukraine¹⁹²². Ces équipes opérationnelles aident notamment les

¹⁹¹⁴ Ibid., article 2 bis §2.

¹⁹¹⁵ COM (2022) 252 final, préc., p. 13.

¹⁹¹⁶ Article 1^{er} §1 c) de la décision (PESC) 2024/1353 du Conseil du 14 mai 2024 modifiant la décision 2014/486/PESC relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine), JOUE n° L, 2024/1353, 15 mai 2024.

¹⁹¹⁷ Article 2 bis §1 de la décision (PESC) 2022/638 du Conseil du 13 avril 2022 modifiant la décision 2014/486/PESC relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine), JOUE n° L 117 du 19 avril 2022, p. 38–39.

¹⁹¹⁸ Règlement (UE) 2022/838, préc.

¹⁹¹⁹ Cette équipe est composée des autorités de la Lituanie, de la Pologne, de l'Ukraine, de la Cour pénale internationale, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Slovaquie, de la Roumanie et d'Europol.

¹⁹²⁰ Voir sur le site de l'agence Eurojust : <https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-supports-joint-investigation-team-alleged-core-international-crimes-ukraine> (consulté en octobre 2024).

¹⁹²¹ Article 2 bis §2 b) de la décision (PESC) 2022/638, préc.

¹⁹²² Au 3 mai 2022, Europol avait déployé un de ses agents et 3 agents invités en Slovaquie, un de ses agents en Pologne, un de ses agents et 4 agents invités en Roumanie, et 2 agents invités en Hongrie. Un agent d'Europol et 2 agents invités sont déployés en Moldavie. Voir COM (2022) 252 final, préc., p. 10.

autorités nationales à collecter des informations sur les activités de groupes criminels, et *in fine* de coordonner les activités opérationnelles avec les États membres de l'Union¹⁹²³. Ces déploiements parallèles et coordination de missions civiles en Ukraine et d'actions opérationnelles dans le cadre des agences en réaction au conflit ukrainien montre la capacité à l'Union à mobiliser de manière parallèle et coordonner ces instruments opérationnels tout en maintenant une certaine répartition géographique des tâches.

Enfin, le lancement de la mission de partenariat civile en Moldavie dans le cadre de la PSDC¹⁹²⁴ sur le territoire duquel l'agence Frontex mène également des activités opérationnelles confirme que les actions opérationnelles de l'agence et les opérations de gestion de crise de la PSDC puissent être déployées sur le même théâtre d'opération. Leurs objectifs diffèrent largement. La première a pour mission le renforcement de « *la résilience du secteur de la sécurité de la République de Moldavie dans les domaines de la gestion des crises et des menaces hybrides, y compris la cybersécurité et la lutte contre la manipulation de l'information et l'ingérence étrangères* »¹⁹²⁵ tandis que la seconde a pour objectif de fournir une assistance technique et opérationnelle sur le territoire de la Moldavie afin qu'elle puisse faire face au nombre de personnes fuyant la guerre en Ukraine et de soutenir les autorités moldaves dans les domaines de la lutte contre les trafics de migrants, des êtres humains, de drogues, la fraude et le terrorisme. La différenciation de leurs objectifs explique que le mandat de la mission civile ne fasse aucune mention d'une quelconque coordination avec les agences de l'ELSJ. La Commission a d'ailleurs mis en place en juillet 2022 une plateforme de soutien à la sécurité intérieure et à la gestion des frontières avec la République de Moldavie¹⁹²⁶, sans inclure la mission. Cette plateforme a pour objectif principal de faciliter la coopération et l'action opérationnelles dans six domaines prioritaires : le trafic d'armes à feu, le trafic de migrants, la traite des êtres humains, la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent et la lutte contre ceux-ci, la cybercriminalité et le trafic de drogues. Pour cela, la plateforme a pour objectif d'appuyer la coopération entre l'agence Frontex et la mission de l'Union d'assistance à la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine (EUBAM) en matière de gestion des frontières, notamment la détection de trafics d'armes à feu et la lutte contre la traite des êtres humains¹⁹²⁷.

¹⁹²³ COM (2022) 252 final, préc., p. 10.

¹⁹²⁴ Décision (PESC) 2023/855, préc.

¹⁹²⁵ Article 1 de la décision (PESC) 2023/855, préc.

¹⁹²⁶ COM (2022) 745 final, préc., p. 22. Voir également le communiqué de presse de la Commission européenne, « Conseil informel «Affaires intérieures»: l'UE lance la plateforme de soutien à la sécurité intérieure et à la gestion des frontières en Moldavie », 11 juillet 2022, IP/22/4462.

¹⁹²⁷ *Ibid.*

La plateforme réunit des experts d'Europol, de Frontex, de l'EUBAM, de chaque État membre déployant des agents des services répressifs en Moldavie, de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure¹⁹²⁸.

Cette articulation par des déploiements parallèles et coordonnées semblent être une approche privilégiée et à privilégier par les institutions. Elle permet ainsi de respecter les cadres juridiques respectifs de l'agence et des opérations de gestion de crise de la PSDC. Elle permet de maintenir *a minima* les silos dans lesquels opèrent ces deux moyens d'action opérationnels, l'agence Frontex agissant indépendamment des opérations et missions de la PSDC dès lors qu'elle estime qu'un État tiers est susceptible de fragiliser les frontières extérieures de l'Union, et le Conseil déployant des opérations « plus globales » de gestion de crise dans le cadre de la PSDC dans plusieurs domaines. Cependant, cette approche ne peut être efficace qu'à la condition d'une coordination réelle et effective entre les différents acteurs concernés. En effet, la question de leur articulation ne consiste plus à résoudre la question de leur chevauchement matériel et géographique, mais plutôt celle de leur coordination. Cette nécessaire coordination entre les deux instruments opérationnels est particulièrement apparente à travers la mise à jour de la stratégie de sûreté maritime de l'Union¹⁹²⁹. Cette dernière impliquant une pluralité d'acteurs de la PSDC, de l'ELSJ et d'autres domaines de compétences¹⁹³⁰, impose d'avoir « *recours à l'ensemble des politiques, outils et instruments civils et militaires pertinents* », de coordonner « *les politiques et activités de tous les acteurs concernés aux niveaux européen, national et régional* », de renforcer « *leurs synergies et leurs complémentarités* »¹⁹³¹.

¹⁹²⁸ *Ibid.*

¹⁹²⁹ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil sur la mise à jour de la stratégie de sûreté maritime de l'UE et de son plan d'action « Renforcement de la stratégie de sûreté maritime de l'UE pour faire face à l'évolution des menaces dans le domaine maritime », 10 mars 2023, JOIN (2023) 8 final.

¹⁹³⁰ Notamment l'agence Frontex, l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECP) et l'AESM, les opérations et missions de la PSDC et les présences maritimes coordonnées (PMC). Voir Council conclusions on the Revised EU Maritime Security Strategy (EUMSS) and its Action Plan, 24 October 2023, doc. 14280/23, p. 14 et 15. Les PMC constituent un « *nouvel outil flexible vis[ant] à renforcer l'engagement collectif de l'UE en matière de sûreté maritime en utilisant au mieux les moyens navals des États membres dans des zones présentant un intérêt stratégique pour l'Union* ». Voir JOIN (2023) 8 final, préc., p. 7. Voir également les conclusions du Conseil prolongeant et renforçant la mise en œuvre du concept de présences maritimes coordonnées dans le golfe de Guinée, 21 février 2022, doc 6256/22 et les conclusions du Conseil sur la mise en œuvre du concept de présences maritimes coordonnées dans le nord-ouest de l'océan Indien, 21 février 2022, doc. 6255/22.

¹⁹³¹ JOIN (2023) 8 final, préc., p. 6.

Conclusion de la section 2

L'articulation entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et l'agence Frontex repose à l'heure actuelle sur une approche modulable. Au regard de la pratique, l'Union tend encore à privilégier une certaine répartition des tâches. La répartition géographique des tâches est encore largement privilégiée, les opérations de gestion de crise de la PSDC agissant à l'extérieur de l'Union et l'agence Frontex agissant largement à l'intérieur de l'Union. Les deux instruments opérationnels pouvant se rejoindre en méditerranée ou dans les pays tiers voisins. En outre, l'Union tend de plus en plus vers une approche plus intégrée, avec l'imbrication de personnel des agences au sein des missions de la PSDC et surtout avec des déploiements parallèles et coordonnées. En réaction à la crise migratoire en méditerranée et au conflit en Ukraine, des opérations de gestion de crise de la PSDC et des actions opérationnelles de l'agence sont déployées au sein de mêmes théâtres d'opération, notamment en Moldavie et coordonnent leurs actions.

Conclusion du Chapitre 2

Les évolutions de l'agence Frontex en 2016 et 2019 ont fait de l'agence un nouvel instrument de gestion de crise de l'Union. Désormais, ses actions opérationnelles et les opérations de gestion de crise de la PSDC partagent un champ d'action à la fois matériel et territorial partiellement commun. L'augmentation de ses moyens capacitaires et budgétaires place l'agence en concurrence avec les opérations de gestion de crise de la PSDC. Cette dualité d'instruments opérationnels de l'Union contribue indéniablement au renforcement de l'action de l'Union sur la scène internationale en augmentant sa capacité d'action et de réaction à l'égard des crises. Toutefois, elle ne se saurait être un vecteur d'efficacité que si leur articulation est pleinement efficiente. Au regard de la pratique, l'Union semble avoir opté pour une articulation modulable. Elle privilégie encore largement une certaine répartition des tâches, notamment géographique, tout en tendant davantage vers une approche intégrée avec l'imbrication du personnel de l'agence dans les missions de la PSDC et par des déploiements parallèles et coordonnées sur des théâtres d'opérations communs. L'articulation entre les actions opérationnelles de l'agence Frontex et les opérations de gestion de crise de la PSDC ne sauraient dès lors être complètement résolue sur le plan matériel, mais davantage sur le plan institutionnel par la mise en synergie entre les acteurs de la PESC et de l'ELSJ.

Conclusion du Titre 2

Les interactions entre les opérations de gestion de crise de la PSDC, et les actions opérationnelles des agences d'ELSJ, sont depuis leur origine, particulièrement intenses et dynamiques¹⁹³². Ces interactions démontrent le caractère mouvant et évolutif de l'articulation entre la PESC et l'ELSJ. En raison des faibles capacités et compétences initiales des agences de l'ELSJ, les opérations de gestion de crise sont instrumentalisées et contribuent directement à la réalisation des objectifs et à l'externalisation de l'ELSJ à l'extérieur de l'Union. Cependant, en réaction à la crise migratoire et la menace terroriste, les agences de l'ELSJ, et plus particulièrement l'agence Frontex, ont été profondément refondées. Les réformes successives de 2016 et 2019, renforçant son champ d'action opérationnel et ses moyens d'action, ont fait de l'agence un nouvel instrument de gestion de crise concurrençant les opérations de gestion de crise de la PSDC en matière de déploiements opérationnels extérieurs. Cette dualité d'instruments opérationnels externes en matière de gestion des frontières, si elle contribue au renforcement de l'action opérationnelle de l'Union sur la scène internationale, contribue également à des risques de duplications de son action. Pour l'heure, leur articulation repose sur une approche modulable permettant à l'Union de s'adapter en fonction des crises sécuritaires. Privilégiant encore largement une répartition géographique de leurs tâches, certaines crises notamment migratoires en Méditerranée et aux frontières de l'Ukraine et en Moldavie ont nécessité des déploiements parallèles, mais aussi coordonnés.

¹⁹³² P. KOUTRAKOS, "The nexus between CFSP/CSDP and the Area of Freedom, Security and Justice", *op. cit.*, spéc., p. 304.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

La poursuite de l'objectif de sécurité, confronté à la convergence des menaces sécuritaires internes et externes, a favorisé le dépassement de la séparation entre la PESC et l'ELSJ par la mise en interaction de leurs instruments. Inscrits dans deux cadres juridiques distincts et évolutifs, ces divers instruments interagissent de façon diverse et dynamique, démontrant le caractère protéiforme et mouvant de l'articulation entre la PESC et l'ELSJ dans la poursuite de cet objectif.

L'étude des instruments normatifs de la PESC et de l'ELSJ démontre la diversité de leurs interactions. Ainsi, les mesures restrictives adoptées dans le cadre de la PESC interagissent de façon multiple avec les instruments de l'ELSJ. Interférant initialement avec les mesures administratives de l'ELSJ dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le champ des mesures restrictives a été progressivement étendu et empiète de plus en plus sur les objectifs de l'ELSJ. Sous cet angle, plusieurs formes de complémentarité sont apparues. Tout d'abord, les régimes de mesures restrictives thématiques visant à lutter contre le terrorisme, les cyberattaques et les atteintes aux droits fondamentaux contribuent non seulement indirectement à la poursuite des objectifs de l'ELSJ, mais surtout complètent les instruments adoptés dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale. Ainsi, le champ des mesures restrictives de la PESC complète le cadre juridique pénal de l'Union adopté dans le cadre de l'ELSJ. Ensuite, le conflit en Ukraine, ayant des impacts aussi bien sur la sécurité à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union, a considérablement renforcé la complémentarité entre les mesures restrictives et les instruments de l'ELSJ en donnant une dimension pénale à la violation des mesures restrictives et en contribuant à leur effectivité.

En revanche, les interactions entre la PESC et l'ELSJ ont été plus limitées en ce qui concerne leurs instruments conventionnels. Inscrit dans deux cadres juridiques distincts, en raison, notamment, du maintien de la spécificité de la PESC au sein de l'article 218 TFUE, l'activité conventionnelle de l'Union dans ces deux domaines demeure encore largement cloisonnée. Leur articulation est alors simplifiée par une typologie claire et cohérente des accords conclus dans ces deux domaines au regard de leur objet. Cette typologie montre cependant deux dynamiques opposées. Dans le domaine de la PESC, l'activité conventionnelle de l'Union se limite principalement à la conclusion d'accords en lien avec les opérations de

gestion de crise de la PSDC et les accords d'échanges d'informations classifiées. À l'inverse, dans le domaine de l'ELSJ, l'activité conventionnelle de l'Union est extrêmement dynamique et diversifiée. L'Union conclut des accords prévoyant des échanges de données à caractère personnel relevant de la coopération policière et judiciaire, complétant les accords d'échanges d'informations classifiés conclus dans le cadre de la PESC. Surtout, l'Union privilégie les cadres conventionnels des agences de l'ELSJ, et plus particulièrement les agences Europol, Eurojust et Frontex, pour développer ses relations et conclure des accords ou des arrangements avec les pays et les États tiers en matière de sécurité. Toutefois, cette typologie rigide est juridiquement difficilement dépassable en raison des contraintes juridiques liées à l'article 218 TFUE et aux spécificités de ces deux domaines. Le recours à d'autres cadres juridiques, tels que les accords de partenariat et les accords d'association englobant et intégrant les questions sécuritaires liées à la PESC et l'ELSJ, n'offre que des possibilités de décloisonnement partiel entre les deux domaines.

Parallèlement, c'est sur le plan opérationnel que les interactions entre la PESC et l'ELSJ sont les plus intenses et les plus dynamiques. L'extension des mandats des opérations de gestion de crise de la PSDC et l'évolution des cadres statutaires des agences de l'ELSJ ont créé des interactions dynamiques. En effet, initialement, les agences ne disposaient pas des compétences nécessaires pour agir opérationnellement à l'extérieur de l'Union. Elles ne pouvaient agir qu'à l'intérieur de l'Union en soutien aux États membres. Les opérations de gestion de crise de la PSDC contribuaient dès lors à la poursuite des objectifs de l'ELSJ en dehors de l'Union. Les missions civiles contribuaient ainsi, et contribuent toujours, à la poursuite des objectifs de l'ELSJ, notamment à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, dans les États tiers. Les opérations militaires ont, quant à elles, été instrumentalisées à la gestion des frontières extérieures de l'Union. Toutefois, les différentes menaces sécuritaires, liées plus particulièrement au terrorisme et à la gestion des flux migratoires, ont conduit à des évolutions majeures des mandats des agences de l'ELSJ, et plus particulièrement celui de l'agence Frontex. Disposant d'un mandat étendu et de larges moyens d'action, les actions opérationnelles de l'agence Frontex et les opérations de gestion de crise opèrent désormais dans des champs d'action matériellement et géographiquement communs. Ces deux instruments de gestion de crises renforcent la capacité de l'Union à assurer la gestion de ses frontières, en son sein et sur le territoire des pays tiers. Toutefois, ces deux instruments opèrent toujours dans deux cadres juridiques et disposent de moyens d'action distincts, entraînant des enjeux institutionnels et opérationnels importants. Actuellement, l'articulation entre les deux instruments opérationnels

reste modulable en matière de gestion des frontières extérieures. Elle peut s'opérer aussi bien par une répartition des tâches que par une approche plus intégrée dans le cadre de déploiements parallèles et/ou coordonnées. Cette approche modulable permet à l'Union de s'adapter et d'agir plus efficacement face aux différentes crises sécuritaires. Cependant, l'articulation entre les deux instruments opérationnels implique, dans un cas comme dans l'autre, une coopération et une coordination étroite.

Sur le plan matériel, la poursuite de l'objectif de sécurité a ainsi contribué au dépassement de la séparation entre la PESC et l'ELSJ par la mise en interaction de leurs instruments. Ces interactions multiples et réciproques démontre le caractère protéiforme de l'articulation entre la PESC et l'ELSJ. Sur le plan institutionnel, la poursuite de l'objectif de sécurité contribue également à la mise en synergie entre les différents acteurs de la PESC et de l'ELSJ. Celle-ci demeure cependant inégale selon que l'on envisage les acteurs institutionnels ou opérationnels et démontre le caractère encore inachevé de l'articulation entre les deux domaines.

PARTIE 2 – L’OBJECTIF DE SÉCURITÉ : VECTEUR DE SYNERGIES INÉGALES ENTRE LES ACTEURS DE LA PESC ET DE L’ELSJ

Face aux multiples défis et menaces sécuritaires revêtant une dimension interne et externe, l’Union cherche à développer une approche intégrée en matière de sécurité¹⁹³³, complétant son approche globale¹⁹³⁴. L’approche intégrée implique tous les « *intervenants concernés* » en respectant leurs « *différents mandats, rôles, objectifs et cadres juridiques* »¹⁹³⁵. Des « *synergies* »¹⁹³⁶ sont systématiquement recherchées entre les acteurs de l’ELSJ et la PESC. Cette notion de « *synergie* » est apparue pour la première fois en novembre 2011 dans le premier rapport annuel sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l’Union européenne¹⁹³⁷ et fut régulièrement réemployée par la suite. Le Conseil de l’Union utilise notamment cette notion dans ses conclusions relatives à la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l’Union européenne de 2016, en invitant la haute représentante à optimiser les « *synergies et la mise en cohérence des réponses politiques aux problèmes qui relèvent des politiques intérieure et extérieure de l’Union* »¹⁹³⁸. Cette notion, issue du grec « *sunergia* » et signifiant « *coopération* », se définit comme une « *association de plusieurs organes pour l’accomplissement d’une fonction physiologique* »¹⁹³⁹. Dans le cas présent, l’accomplissement de cette fonction n’est autre que la poursuite de l’objectif de sécurité, qui du

¹⁹³³ Conclusions du Conseil sur l’approche intégrée à l’égard des conflits et des crises extérieures, 22 janvier 2018, doc. 5413/18.

¹⁹³⁴ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, L’approche globale de l’UE à l’égard des crises et conflits extérieurs, 11 décembre 2013, JOIN (2013) 030 final.

¹⁹³⁵ Conclusions du Conseil sur l’approche intégrée à l’égard des conflits et des crises extérieures, 22 janvier 2018, doc. 5413/18, point 1.

¹⁹³⁶ Stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l’Union européenne 2015-2020, 10 juin 2015, doc. 9798/15, p. 8-9 ; Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l’établissement d’un pacte en matière de PSDC civile, 19 novembre 2018, 14305/18, point 20 et 21 ; Plan d’action conjoint mettant en œuvre le pacte en matière de PSDC civile, 30 avril 2019, SWD (2019) 173 final.

¹⁹³⁷ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Premier rapport annuel sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l’Union européenne, 25 novembre 2011, COM (2011) 790 final, p. 30.

¹⁹³⁸ Conclusions du Conseil sur la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l’Union européenne, 17 octobre 2016, doc. 13202/16, point 5.

¹⁹³⁹ Dictionnaire Larousse : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/synergie/76178> (consulté en octobre 2024).

fait de la séparation institutionnelle entre la PESC et l'ELSJ, nécessite que les différents acteurs coordonnent leurs actions et coopèrent entre eux¹⁹⁴⁰.

Il convient d'adopter une interprétation élargie de ce que recoupe la notion d'acteurs. Sont en premier chef visés les institutions de l'Union identifiées à l'article 13 du TUE, en particulier, le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne, chargées de la prise de décision au niveau stratégique ou législatif. La notion d'acteurs de la PESC et de l'ELSJ se saurait se limiter aux institutions au sens des traités. Elle englobe également des acteurs que l'on peut qualifier d'opérationnels. Les acteurs opérationnels sont ainsi constitués des acteurs chargés de la mise en œuvre des actes adoptés par les institutions et découlant de celles-ci. Le terme « opérationnel », non défini juridiquement par le droit primaire, se rattache plus communément à ce « *qui est prêt à entrer en activité, à fournir le résultat optimal voulu, à réaliser parfaitement une opération* »¹⁹⁴¹. Il est notamment rattachable à ce qui a trait aux opérations militaires¹⁹⁴². Sont ainsi visés les organes et organismes de l'Union, et plus spécifiquement les agences relevant de l'ELSJ, telles que Frontex, Europol, Eurojust, le CEPOL, et les organes de la PESC, tels que le SEAE et le CSUE. Les opérations de gestion de crise de la PSDC, ne pouvant pas être qualifiées d'organes de l'Union, figurent également dans cette catégorie. Toutefois, la distinction entre les acteurs institutionnels et les acteurs opérationnels est parfois poreuse. Des acteurs, tel que le SEAE, se situent à la frontière des deux catégories et contribuent à la mise en synergie aussi bien entre les acteurs institutionnels qu'opérationnels.

Au sein du droit primaire, la mise en synergie entre les acteurs de la PESC et de l'ELSJ demeure peu organisée. Au regard des traités, « *l'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet* »¹⁹⁴³. Cette disposition a invité les acteurs de la PESC et de l'ELSJ à s'adapter et à dépasser leur séparation au sein du cadre institutionnel de l'Union. Cette séparation institutionnelle entre la PESC et l'ELSJ

¹⁹⁴⁰ M. SAVARY, "Strengthening ties between CSDP and FSJ", in T. TARDY (Ed.), Report n° 31, *Recasting EU civilian crisis management*, EU Institute for Security Studies (EUISS), January 2017, p. 60: "the emergence of the internal-external security nexus highlights the necessity of bringing CSDP and FSJ actors closer together".

¹⁹⁴¹ Dictionnaire Larousse : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/op%C3%A9rationnel/56143> (consulté en octobre 2024).

¹⁹⁴² *Ibid.*

¹⁹⁴³ Article 21 §3 TUE.

instaurée par les traités constitue une contrainte à la mise en synergie des acteurs institutionnels de l'Union. En pratique, la mise en synergie s'opère plus facilement au niveau des acteurs opérationnels, qu'au niveau des acteurs institutionnels¹⁹⁴⁴.

Les pouvoirs des différents acteurs institutionnels reconnus et encadrés par les traités offrent peu de souplesse. Ainsi, les acteurs institutionnels s'adaptent de façon imparfaite dans la recherche d'une mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ (Titre 1). En revanche, les pouvoirs des différents acteurs opérationnels découlant des décisions ou règlements adoptés par les institutions sont plus ajustables et offrent de meilleures capacités d'adaptation. L'Union privilégie alors l'adaptabilité des acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ pour instaurer entre eux une coopération effective (Titre 2).

¹⁹⁴⁴ Selon Roderick PARKES, « *Operational cooperation usually works best in the field, far from Brussels. Cooperation between CSDP and AFSJ assets is no exception* ». R. PARKES, "Reading the runes: The future of CSDP and AFSJ", in D. FIOTT (Ed.), *The CSDP In 2020: The EU's legacy and ambition in security and defence*, EU Institute for Security Studies (EUISS), 2020, p. 105.

Titre 1 – L’adaptation imparfaite des acteurs institutionnels au service de la mise en cohérence entre la PESC et l’ELSJ

De manière générale, les traités imposent aux institutions de veiller à la cohérence de l’action de l’Union, dans le respect des principes d’équilibre institutionnel et de coopération loyale. En vertu de l’article 13 TUE, « *l’Union dispose d’un cadre institutionnel visant [...] à assurer la cohérence, l’efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions* »¹⁹⁴⁵. Le principe d’équilibre institutionnel implique que « *chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci* »¹⁹⁴⁶ et que « *chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres* »¹⁹⁴⁷. Les institutions pratiquent également entre elles une coopération loyale¹⁹⁴⁸, qui impose des « *devoirs réciproques* »¹⁹⁴⁹ et l’instauration de « *modalités appropriées de coopération* »¹⁹⁵⁰. L’objet ici est d’analyser la mise en pratique par les institutions de ces principes et de l’exigence de cohérence au service de la mise en synergie entre la PESC et l’ELSJ dans la poursuite de l’objectif de sécurité.

Les cadres juridiques distincts de la PESC et de l’ELSJ caractérisés par des pouvoirs différenciés entre les institutions et des procédures distinctes¹⁹⁵¹, rendent difficile, mais nécessaire, une mise en cohérence institutionnelle entre la PESC et l’ELSJ. En vertu du TUE, le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l’Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sont chargés d’assurer la cohérence entre les différents domaines de l’action extérieure et entre ceux-ci et les autres politiques et doivent coopérer à cet effet¹⁹⁵². Ces deux institutions sont donc au centre de la mise en cohérence entre la PESC et l’ELSJ. Le Conseil se situe au cœur du processus décisionnel de la PESC et de l’ELSJ. La Commission, marginalisée en matière de PESC, a un rôle d’initiateur et d’exécution dans le domaine de l’ELSJ. Le haut représentant, qui est également un des vice-présidents de la Commission et mandataire du Conseil dans le cadre de la PESC, dispose quant à lui, de pouvoirs particuliers dans le domaine de la PESC.

¹⁹⁴⁵ Article 13 §1 TUE.

¹⁹⁴⁶ Article 13 §2 TUE.

¹⁹⁴⁷ CJCE, 22 mai 1990, *Parlement c/ Conseil*, aff. C-70/88, *Rec.* p. I-204, point 22.

¹⁹⁴⁸ Article 13 §2 TUE.

¹⁹⁴⁹ CJCE, 27 septembre 1988, *République hellénique c/ Conseil*, aff. C-204/86, *Rec.* p. 5323, point 16.

¹⁹⁵⁰ CJCE, 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil*, aff. C-22/70, *Rec.* p. 263, point 87.

¹⁹⁵¹ Voir *supra*, Section 1 de l’introduction.

¹⁹⁵² Article 21 §3 TUE.

L'étude de ces acteurs révèle la dynamique de l'objectif de sécurité au sein du cadre institutionnel de l'Union et plus particulièrement leur rôle et leur adaptation face aux différents menaces sécuritaires. Tout d'abord, au sein du Conseil de l'Union, une coordination est quasiment systématiquement recherchée pour répondre à certaines menaces communes à la PESC et à l'ELSJ mais demeure perfectible (Chapitre 1). Ensuite, entre le Conseil et la Commission, le haut représentant, assisté par le SEAE, contribue de manière ambivalente à la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ (Chapitre 2).

Chapitre 1 – La coordination perfectible au sein du Conseil de l’Union européenne

Le Conseil est un acteur primordial de la mise en cohérence entre la PESC et l’ELSJ. Son organisation constitue une illustration concrète de la séparation institutionnelle entre les deux domaines. Conformément aux traités, le Conseil est composé de plusieurs formations parmi lesquelles figurent la formation « Affaires générales » et la formation « Affaires étrangères »¹⁹⁵³. Les questions relatives à la PESC sont traitées dans le cadre de la seconde. En effet, le Conseil affaires étrangères est « *responsable de la conduite de l’ensemble de l’action extérieure de l’Union européenne, à savoir la politique étrangère et de sécurité commune, la politique de sécurité et de défense commune, la politique commerciale commune, ainsi que la coopération au développement et l’aide humanitaire* »¹⁹⁵⁴. Il réunit les ministres des Affaires étrangères des États membres ou les ministres de la Défense pour les questions liées à la PSDC. Contrairement au Conseil des affaires générales, le Conseil des Affaires étrangères a une présidence stable en la personne du haut représentant¹⁹⁵⁵.

À côté des formations Affaires générales et Affaires étrangères, le Conseil est constitué de huit autres formations¹⁹⁵⁶, dont la formation « Justice et affaires intérieures »¹⁹⁵⁷ (ci-après « Conseil JAI »), au sein de laquelle sont traitées les questions relatives à l’ELSJ. La présidence de ses autres formations du Conseil, dont celles pour les affaires générales, est assurée par le représentant de l’État membre assurant la présidence tournante du Conseil¹⁹⁵⁸.

Le Conseil Affaires générales et le Conseil Affaires étrangères sont chargés d’assurer la cohérence des travaux des différentes formations du Conseil et de l’action de l’Union. D’une part, le Conseil Affaires générales « *assure la cohérence des travaux des différentes formations du Conseil* »¹⁹⁵⁹. Le Conseil Affaires générales est donc en mesure de connaître à la fois de la PESC et de l’ELSJ. Il prépare également « *les réunions du Conseil européen et en assure le*

¹⁹⁵³ Article 16 §6 TUE.

¹⁹⁵⁴ Article 2 §5 du règlement intérieur du Conseil. Voir la décision du Conseil du 1er décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur, JOUE n° L 325 du 11 décembre 2009, p. 35–61.

¹⁹⁵⁵ Article 18 §3 TUE

¹⁹⁵⁶ Conformément aux articles 16 §6 TUE et 236 TFUE : « *Le Conseil européen adopte à la majorité qualifiée : a) une décision établissant la liste des formations du Conseil autres que celle des affaires générales et celle des affaires étrangères* »

¹⁹⁵⁷ Voir l’annexe I du règlement intérieur du Conseil, préc.

¹⁹⁵⁸ Article 16 §9 TUE.

¹⁹⁵⁹ Article 16 §6 al. 2 TUE.

suivi en liaison avec le président du Conseil européen et la Commission »¹⁹⁶⁰. D'autre part, le Conseil Affaires étrangères « élabore l'action extérieure de l'Union selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil européen et assure la cohérence de l'action de l'Union »¹⁹⁶¹. Dans le domaine de la PESC, le Conseil « veille à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union »¹⁹⁶². De plus, selon l'article 240 §2 TFUE, « le Conseil est assisté d'un secrétariat général, placé sous la responsabilité d'un secrétaire général nommé par le Conseil ». Ce secrétaire général est chargé d'assurer le bon fonctionnement du secrétariat général¹⁹⁶³. Il est associé « étroitement et en permanence à l'organisation, à la coordination et au contrôle de la cohérence des travaux du Conseil et de la mise en œuvre de son programme de 18 mois. Il est placé sous la responsabilité et la direction de la présidence »¹⁹⁶⁴.

Afin d'analyser la coordination au sein du Conseil, il convient de distinguer deux niveaux. Le premier niveau constitue les différentes formations du Conseil, composées des ministres des États membres. Le second niveau constitue les instances préparatoires chargées de préparer les travaux du Conseil. Au niveau des différentes formations, la coordination entre les formations JAI et Affaires étrangères (ci-après « Conseil AE »), abordant des menaces sécuritaires communes, est recherchée principalement pour assurer la sécurité intérieure de l'Union (Section 1). Au niveau des instances préparatoires, la coordination semble davantage effective (Section 2).

Section 1 – La recherche d'une coordination entre les formations du Conseil au service de la sécurité intérieure de l'Union

Confrontées à des menaces sécuritaires communes, les formations JAI et Affaires étrangères du Conseil ont, à plusieurs reprises, été amenées à travailler de manière parallèle, notamment sur les aspects externes de la lutte contre le terrorisme et en matière migratoire. Face à ces menaces communes, ces formations cherchent à coordonner leurs travaux (I). Des mécanismes de coordination, à efficacité variable, ont été mis en place et activés au sein du Conseil afin de face à certaines menaces ou situations sécuritaires spécifiques (II).

¹⁹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁹⁶¹ Article 16 §6 al. 3 TUE.

¹⁹⁶² Article 26 §2 al. 2 TUE.

¹⁹⁶³ Article 23 §2 al. 2 du règlement intérieur du Conseil, préc.

¹⁹⁶⁴ *Ibid.*, article 23 §3.

I. La recherche d'une coordination sur les aspects externes de la lutte contre le terrorisme et de la migration

À partir de 2015, en réaction à la crise migratoire et à la menace terroriste, le Conseil européen a recherché une approche globale, nécessitant l'implication conjointe au sein du Conseil des deux formations JAI et AE. La question de la gestion des aspects externes de ces thématiques au sein Conseil s'est alors posée. L'étude de leurs travaux respectifs a révélé plusieurs dynamiques. Elle a montré que la formation JAI s'est imposée comme le centre de gravité en matière de lutte contre le terrorisme, n'empêchant pas la formation AE d'agir en soutien (A). Face à la crise migratoire de 2015, la formation AE a été particulièrement impliquée initialement avant de s'effacer progressivement, laissant cette thématique, y compris dans les aspects externes, au Conseil JAI (B).

A. Le soutien de la formation AE au rôle moteur de la formation JAI en matière de lutte contre le terrorisme

En matière de terrorisme, la coordination entre la formation JAI et la formation Affaires étrangères s'est rapidement imposée comme une nécessité. Dès le programme de La Haye de 2005, le Conseil européen soulignait que, pour prévenir et combattre efficacement le terrorisme, « *Tous les moyens dont dispose l'Union européenne doivent être mis en œuvre d'une façon cohérente, [...]. À cet effet, les ministres JAI réunis au sein du Conseil devraient jouer le rôle moteur, tout en tenant compte des missions du Conseil Affaires générales et relations extérieures* »¹⁹⁶⁵. En 2012, Gilles DE KERCHOVE, coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme, confirma que « *Le centre de gravité se trouve clairement au Conseil JAI, car, dans les États membres, la politique est définie par les ministères de l'Intérieur, assez peu par les ministères des Affaires étrangères. En témoigne le fait que le groupe de travail Terrorisme (aspects internationaux) est un des rares groupes du Conseil qui n'est pas présidé par le service d'action extérieure, mais par la présidence tournante* »¹⁹⁶⁶. Ce rôle moteur joué par le Conseil

¹⁹⁶⁵ Conseil européen, Le programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, JOUE n° C 53 du 3 mars 2005, p. 1–14, point 2.2.

¹⁹⁶⁶ G. DE KERCHOVE, « L'Union européenne et le monde dans la lutte contre le terrorisme », in M. DONY (dir.), *La dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un bilan à mi-parcours*, Editions de l'Université de Bruxelles, Institut d'Études européennes, Bruxelles, 2012, pp. 81-96, spéc., p. 88.

JAI n'a pas empêché une certaine implication du Conseil AE en la matière. La lutte contre le terrorisme est également une thématique traitée au sein de ce dernier, sur ses aspects externes.

La menace terroriste provoquée Daech et la réaction de l'Union aux divers attentats sur le sol européen en 2015 notamment à Paris et à Bruxelles ont renforcé les interactions entre les deux formations du Conseil. Les deux formations se sont aussi retrouvées confrontées à des problématiques communes liées à la lutte contre le terrorisme, tel que la problématique des combattants étrangers, nécessitant la mobilisation de moyens internes et externes. Dès juin 2013, le Conseil JAI s'était déjà interrogé sur les questions liées à la lutte contre le terrorisme dans ses aspects externes et plus particulièrement la question des combattants étrangers et de leur retour¹⁹⁶⁷. La question des combattants étrangers ayant combattu en Syrie et de leur retour sur le sol européen illustre de façon marquante le caractère transversal, interne et externe, du terrorisme. Le Conseil JAI aborda cette problématique dans un Conseil du 9 octobre 2014¹⁹⁶⁸, tandis que, le Conseil AE invita le 20 octobre 2014 la haute représentante à élaborer une stratégie régionale globale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq, ainsi que pour la menace que représente l'EIL/Daech¹⁹⁶⁹. Le Conseil AE adopta dans la foulée en janvier 2015 les grandes lignes de la stratégie de lutte contre le terrorisme en ce qui concerne la Syrie et l'Iraq, notamment dans le cadre de la problématique des combattants étrangers¹⁹⁷⁰. La stratégie, rédigée par le SEAE « *en étroite concertation avec le coordinateur de la lutte contre le terrorisme, les services de la Commission et les États membres* »¹⁹⁷¹ favorisait l'approche globale en matière de lutte contre le terrorisme¹⁹⁷². La stratégie reconnaissait que les actions au niveau externe sont étroitement liées à l'action menée en interne¹⁹⁷³. La stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq ainsi que pour la menace que constitue Daech demandée par le Conseil AE fut élaborée conjointement par la Commission et la haute représentante. Elle démontrait l'intérêt commun et la menace que représente l'EIL/Daech aussi bien sur la sécurité

¹⁹⁶⁷ Communiqué de presse du Conseil « Justice et affaires intérieures », 6 et 7 juin 2013, doc. 10461/13, p. 17.

¹⁹⁶⁸ Communiqué de presse du Conseil Justice et affaires intérieures, Luxembourg, 9 et 10 octobre 2014, doc. 14044/14, p. 9.

¹⁹⁶⁹ Conclusions du Conseil sur la crise provoquée par l'EIL / Daech en Syrie et en Iraq, 20 octobre 2014, doc. 14463/14.

¹⁹⁷⁰ Conseil de l'Union européenne, Grandes lignes de la stratégie de lutte contre le terrorisme en ce qui concerne la Syrie et l'Iraq, notamment dans le cadre de la problématique des combattants étrangers, 16 janvier 2015, doc. 5369/15.

¹⁹⁷¹ La stratégie poursuit le double objectif de réduire « *au minimum les risques pour l'Europe et les intérêts européens* » et « *la menace pour la stabilité de la région, qu'induit le terrorisme émanant de Syrie et d'Iraq* ». *Ibid.*, point 3.

¹⁹⁷² *Ibid.*, point 5.

¹⁹⁷³ *Ibid.*, point 9.

à l'extérieur et à l'intérieur en prévoyant des mesures aussi bien dans la PESC que dans l'ELSJ¹⁹⁷⁴. Sa mise en œuvre devait en effet « *exploiter les synergies et la complémentarité entre les actions de l'UE et celles de ses États membres, tant au niveau politique qu'opérationnel* »¹⁹⁷⁵. Le Conseil AE confirma que la lutte contre l'EIL/Daech et d'autres groupes terroristes représentent « *une menace évidente pour nos partenaires au Moyen-Orient, une menace pour la sécurité internationale dans son ensemble et une menace directe pour l'Europe* »¹⁹⁷⁶.

Il est rapidement apparu que, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les politiques externes étaient mobilisées à des fins de réalisation des politiques internes. Cette utilisation s'est confirmée en 2015 après les attentats de Charlie Hebdo avec la tenue d'un Conseil AE durant lequel, les ministres des affaires étrangères ont étudié la manière dont « *la politique étrangère peut compléter la lutte contre le terrorisme au sein de l'UE* »¹⁹⁷⁷. Le rôle moteur du Conseil JAI dans le cadre de la lutte contre le terrorisme s'est, quant à lui, confirmé à travers la déclaration de Riga publiée par les ministres de la Justice et de l'Intérieur des États membres¹⁹⁷⁸. Par cette déclaration, les ministres de l'Intérieur et de la Justice affirment que la lutte contre le terrorisme relève de leur responsabilité, mais que les activités entreprises dans le cadre du Conseil AE sont les bienvenues¹⁹⁷⁹. Pendant ce temps, des réflexions ont été menées par le Conseil AE afin d'intensifier l'action extérieure en matière de lutte contre le terrorisme et de compléter les mesures prises dans le domaine de l'ELSJ¹⁹⁸⁰. Cette intensification des actions sur le plan externe devait être menée en « *coordination étroite* » avec les actions menées sur le plan intérieur¹⁹⁸¹. Ces actions sur le plan extérieur passent principalement par le dialogue politique avec les pays tiers du Proche-Orient, de l'Afrique du Nord, du Sahel et du Golfe, en premier lieu le Maroc, la Tunisie, l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie et le Liban¹⁹⁸². Ce dialogue avec les États tiers se concrétisa par le déploiement d'experts au sein des délégations de

¹⁹⁷⁴ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Éléments relatifs à une stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq ainsi que pour la menace que constitue Daech, 6 février 2015, JOIN (2015) 2 final.

¹⁹⁷⁵ *Ibid.*, p. 7.

¹⁹⁷⁶ Conclusions du Conseil relatives à la stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq, ainsi que pour la menace que constitue l'EIL/Daech, 16 mars 2015, doc. 7267/15, p. 2.

¹⁹⁷⁷ Résultats de la session du Conseil affaires étrangères, 19 janvier 2015, doc. 5411/15, p. 3.

¹⁹⁷⁸ Informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers in Riga on 29 and 30 January 2015, 2 February 2015, doc. 5855/15.

¹⁹⁷⁹ *Ibid.*, p. 4 et 7.

¹⁹⁸⁰ Conclusions du Conseil relatives à la lutte contre le terrorisme, 9 février 2015, point 2.

¹⁹⁸¹ *Ibid.* ; Voir également les résultats de la session du Conseil Affaires étrangères, le 9 février 2015, doc. 6044/15, p. 6.

¹⁹⁸² Conclusions du Conseil relatives à la lutte contre le terrorisme, 9 février 2015, point 4.

l'Union,¹⁹⁸³ mais également par la conclusion d'accords dans le domaine de l'ELSJ et plus particulièrement dans le cadre d'Europol¹⁹⁸⁴.

L'invocation de l'article 42 §6 TUE par la France après les attentats de Paris confirma l'implication au Conseil AE en matière de lutte contre le terrorisme¹⁹⁸⁵, qui se pencha sur « *la dimension extérieure de la lutte de l'UE contre le terrorisme* »¹⁹⁸⁶. Les ministres des Affaires étrangères ont notamment évalué la coopération avec des pays du Proche-Orient et d'Afrique du Nord, la Turquie et les pays des Balkans occidentaux. Ils ont également débattu « *sur les priorités géographiques et thématiques, notamment sur la lutte contre les combattants terroristes étrangers, l'amélioration de la sécurité des frontières et de la sûreté aérienne, la réduction du financement du terrorisme et la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent* »¹⁹⁸⁷. Cependant, cette session du Conseil AE a également démontré que la politique externe de la lutte contre le terrorisme est définie à la fois par le Conseil européen et le Conseil JAI, le Conseil AE n'étant qu'un instrument au service de ces derniers. En effet, au cours de cette session, « *Les ministres ont été rejoints par M. Gilles de Kerchove, le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme. Ils ont fait le point sur la mise en œuvre des conclusions adoptées par le Conseil [JAI] le 9 février 2015 ainsi que de la déclaration adoptée par les chefs d'État ou de gouvernement le 12 février 2015, qui, conjointement, ont défini l'orientation de la politique antiterroriste de l'UE dans le domaine de l'action extérieure* »¹⁹⁸⁸. De son côté, le Conseil JAI accéléra la mise en œuvre des mesures pour répondre à la menace terroriste, avec notamment la finalisation de la directive PNR, l'intensification des échanges d'informations et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures¹⁹⁸⁹, sans invoquer la dimension externe de la lutte contre le terrorisme.

La question des combattants étrangers constitue l'une des grandes priorités de la dimension externe de la lutte contre le terrorisme pour les deux formations. Cette thématique a été rapidement captée par le Conseil JAI¹⁹⁹⁰. Ce dernier mit rapidement en place des instruments

¹⁹⁸³ Voir *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 2.

¹⁹⁸⁴ Voir *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 2.

¹⁹⁸⁵ Résultats de la session du Conseil Affaires étrangères, Bruxelles, 16 et 17 novembre 2015, 14120/15.

¹⁹⁸⁶ Résultats de la session du Conseil Affaires étrangères, Bruxelles, 14 décembre 2015, 15278/15, p. 4.

¹⁹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁹⁸⁹ Conclusions du Conseil de l'UE et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la lutte contre le terrorisme, 20 novembre 2015.

¹⁹⁹⁰ Voir notamment les résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, Bruxelles, les 8 et 9 décembre 2016, 15391/16, p. 10.

pour lutter contre ce phénomène. Le premier d'entre eux fut le lancement d'un centre européen de la lutte contre le terrorisme au sein d'Europol chargé notamment de « *renforcer l'échange d'informations et la coopération opérationnelle en ce qui concerne la surveillance des combattants terroristes étrangers et les enquêtes à leur sujet* »¹⁹⁹¹ et surtout avec l'adoption de la directive sur le terrorisme prévoyant des dispositions spécifiques pour lutter contre le phénomène des combattants étrangers¹⁹⁹². Toutefois, en mai 2017, les deux formations commencèrent à s'interroger sur la coordination de leurs actions opérationnelles respectives. Un rapprochement direct entre les deux formations s'opéra à travers des discussions informelles. Lors d'une réunion conjointe, organisée « *au cours du déjeuner* »¹⁹⁹³, les ministres de la Défense et les ministres de l'Intérieur ont échangé sur la question de l'amélioration de la coopération et des échanges d'informations entre les structures militaires et les services répressifs dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Après l'adoption de la directive sur la lutte contre le terrorisme, la question des informations sur les combattants étrangers s'est alors posée. Afin de gérer la menace causée par le retour et la relocalisation des combattants terroristes étrangers, les deux formations du Conseil ont cherché à améliorer la coopération et l'échange d'informations entre les structures militaires et répressives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme¹⁹⁹⁴. En réponse à cette réunion des ministres de la Défense et des ministres de l'Intérieur, le coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme a suggéré, en 2017 et 2019, une série de mesures visant à renforcer l'échange d'informations entre les militaires et les services répressifs et judiciaires dans la lutte contre le terrorisme¹⁹⁹⁵ et plus particulièrement, les informations sur les champs de bataille¹⁹⁹⁶. Ce dialogue entre les différentes formations du Conseil a permis de mettre en lumière « *la nécessité d'une meilleure coordination et d'une plus grande cohérence entre les différentes politiques et il est à espérer qu'il renforcera l'efficacité des travaux de l'UE dans le domaine des migrations et de la lutte contre le terrorisme* »¹⁹⁹⁷. En

¹⁹⁹¹ Conclusions du Conseil de l'UE et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la lutte contre le terrorisme, 20 novembre 2015, point 7 c).

¹⁹⁹² Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, JOUE n° L 88 du 31 mars 2017, p. 6–21.

¹⁹⁹³ Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, Bruxelles, 18 mai 2017, doc. 9453/17, p. 6.

¹⁹⁹⁴ Résultats de la session du Conseil « affaires étrangères » (Questions de défense), 18 mai 2017, doc. 9396/17, p. 4 ; Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, Bruxelles, 18 mai 2017, doc. 9453/17, p. 6.

¹⁹⁹⁵ EU Counter-Terrorism Coordinator, Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counterterrorism, 11 July 2017, doc. 10880/17+ADD 1; EU Counter-Terrorism Coordinator, Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counterterrorism, 16 May 2019, 6336/19 RESTREINT UE + ADD 1 RESTREINT UE + ADD 2 LIMITE.

¹⁹⁹⁶ Voir EU Counter-Terrorism Coordinator, The EU's Work on Battlefield Information: Stocktaking and possible next steps, 14 June 2021, doc. 9481/21, p. 2. Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

¹⁹⁹⁷ Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, Bruxelles, 18 mai 2017, doc. 9453/17, p. 6.

juin 2017, le Conseil AE confirma sa volonté d'un « *renforcement de la coopération et le recensement des synergies entre les actions PSDC et celles dans le domaine de la justice et des affaires intérieures* »¹⁹⁹⁸ tout en reconnaissant que les mandats renforcés d'Europol et de Frontex en 2016 permettent d'assurer « *une plus grande cohérence entre les actions intérieures et extérieures dans le domaine de la sécurité* »¹⁹⁹⁹ et une utilisation « *ciblée [...] des outils de sécurité intérieure* »²⁰⁰⁰ avec les États tiers du Moyen-Orient, des Balkans occidentaux, la Turquie, le Sahel et la Corne de l'Afrique. Cette mise en synergie entre les actions opérationnelles de la PSDC et de l'ELSJ s'est avérée plutôt délicate en pratique²⁰⁰¹ et le Conseil a dès lors privilégié l'ouverture de négociations par la Commission en vue d'accords avec l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Tunisie et la Turquie sur l'échange de données à caractère personnel dans le cadre d'Europol en matière de lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité²⁰⁰², et ainsi que dans ces relations avec les États-Unis à la matière²⁰⁰³.

Les conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'Union concernant la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent et la lutte contre ces phénomènes de juin 2020²⁰⁰⁴ confirment le rôle moteur de la formation JAI. Ces conclusions consistent en un alignement de la formation AE sur la conclusion de la formation JAI. Concernant le renforcement de la coopération avec les États tiers en matière de lutte contre le terrorisme, la priorité est de renforcer la coopération avec « *le voisinage le plus proche, qui est intrinsèquement lié à la sécurité intérieure de l'UE* »²⁰⁰⁵, et de renforcer la coopération avec les pays tiers en matière de prévention de l'extrémisme violent et de lutte contre ce phénomène par le dialogue politique, conformément aux conclusions du Conseil JAI de 6 juin 2019²⁰⁰⁶. En outre, ces conclusions

¹⁹⁹⁸ Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, 19 juin 2017, doc. 10384/17, préc., point 8.

¹⁹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰⁰ *Ibid.*, point 9.

²⁰⁰¹ Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

²⁰⁰² Voir *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1.

²⁰⁰³ Le 22 et 23 mai 2018, une réunion ministérielle « Justice et affaires intérieures » entre l'Union et les États-Unis s'est tenue sous la présidence bulgare du Conseil à Sofia sur le thème de la lutte contre le terrorisme. Voir le communiqué de presse du Conseil de l'Union, « Joint EU-U.S. statement following the EU-U.S. Justice and Home Affairs Ministerial Meeting », 23 mai 2018.

²⁰⁰⁴ Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE concernant la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent et la lutte contre ces phénomènes, 16 juin 2020, doc. 8868/20.

²⁰⁰⁵ Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE concernant la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent et la lutte contre ces phénomènes, 16 juin 2020, doc. 8868/20, points 11 et 12. En mettant notamment l'accent sur les Balkans occidentaux, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, la région du Sahel, la Corne de l'Afrique et l'Asie.

²⁰⁰⁶ *Ibid.*, point 23. Voir les résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, Luxembourg, les 6 et 7 juin 2019, 9970/19.

abordent principalement des domaines couverts par l'ELSJ tels que la question des combattants étrangers, à travers le renforcement de la coopération entre l'INTCEN, Europol, Eurojust et INTERPOL, mais aussi l'« *approche pénale de la lutte contre le terrorisme, informations du champ de bataille et preuves électroniques* »²⁰⁰⁷ couvertes par la directive de 2017²⁰⁰⁸ et l'adoption du cadre législatif pénal pour les preuves électroniques²⁰⁰⁹, et la question du financement du terrorisme²⁰¹⁰.

Le Conseil JAI s'est imposé comme chef de file en matière de la lutte contre le terrorisme, y compris dans les aspects externes. Le Conseil des Affaires étrangères quant à lui n'agit qu'en soutien et est instrumentalisé au service du renforcement de la sécurité intérieure de l'Union²⁰¹¹. Il en a été de même pour les aspects externes de la migration où la formation AE a été particulièrement impliquée dans la gestion de la crise migratoire de 2015, puis s'est progressivement effacé au profit du Conseil JAI, y compris sur les aspects externes.

B. L'effacement progressif du Conseil AE sur les aspects externes de la migration

La question de la répartition des tâches entre le Conseil AE et le Conseil JAI concerne également les aspects externes de la migration. Selon les traités, les questions migratoires relèvent de l'ELSJ et par conséquent de la formation JAI. Toutefois, cette problématique sécuritaire revêtant à la fois une dimension interne et externe²⁰¹² appela à la mobilisation des instruments de l'ELSJ et de la PESC²⁰¹³ et, par conséquent, une coordination des travaux du Conseil JAI et du Conseil AE.

²⁰⁰⁷ *Ibid.*, point 17.

²⁰⁰⁸ Directive (UE) 2017/541, préc.

²⁰⁰⁹ Règlement (UE) 2023/1543 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux injonctions européennes de production et aux injonctions européennes de conservation concernant les preuves électroniques dans le cadre des procédures pénales et aux fins de l'exécution de peines privatives de liberté prononcées à l'issue d'une procédure pénale, JOUE n° L 191 du 28 juillet 2023, p. 118–180 ; Directive (UE) 2023/1544 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 établissant des règles harmonisées concernant la désignation d'établissements désignés et de représentants légaux aux fins de l'obtention de preuves électroniques dans le cadre des procédures pénales, JOUE n° L 191 du 28 juillet 2023, p. 181–190.

²⁰¹⁰ Voir les conclusions du Conseil (JAI) concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, 5 novembre 2020, doc. 12608/20.

²⁰¹¹ Voir notamment la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Onzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 18 octobre 2017, COM (2017) 608 final, p. 15.

²⁰¹² Voir notamment la communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Un plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025), 29 septembre 2021, COM (2021) 591 final, p. 1.

²⁰¹³ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2.

La réaction de l'Union à la suite de la crise migratoire et les naufrages en avril 2015²⁰¹⁴ a montré que les questions migratoires relèvent aussi bien de l'ELSJ et que de la PESC avec le renforcement des actions opérationnelles dans le domaine de la PSDC. La tenue d'un Conseil conjoint, le 20 avril 2015, réunissant pour la première fois et de manière ambitieuse, les ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur des États membres, montra cet intérêt commun et l'implication de la PESC dans les questions migration. Ce Conseil conjoint, présidé conjointement par la haute représentante et le commissaire pour la migration et les affaires intérieures, permit de présenter un plan d'action en dix points sur la migration²⁰¹⁵. Ce plan d'action visant à mettre en place des « *actions immédiates en réponse à la situation de crise en Méditerranée* »²⁰¹⁶ comprenait notamment le renforcement des opérations conjointes en Méditerranée menée par l'agence Frontex, l'extension dans son mandat de sa zone d'action et posa pour la première fois la possibilité du déploiement d'une opération militaire²⁰¹⁷. Ce Conseil reste le seul Conseil réunissant formellement et conjointement les ministres des Affaires étrangères et/ou de la Défense et les ministres de l'Intérieur des États membres. Les travaux menés au sein du Conseil AE contribuèrent à l'adoption des premières mesures prises par l'Union, avec l'adaptation du mandat de la mission EUCAP Sahel Niger et le déploiement de l'opération militaire Sophia, ainsi que sur le renforcement des liens entre la migration et la politique de développement²⁰¹⁸.

Cette mobilisation conjointe des deux formations s'inscrit dans l'approche globale prônée par Conseil européen en matière migratoire²⁰¹⁹ fondée sur trois volets : la relocalisation et la réinstallation ; le retour, la réadmission et la réintégration ; la coopération avec les pays d'origine et de transit, notamment à travers l'aide au développement²⁰²⁰. Les travaux menés au

²⁰¹⁴ Le 19 avril 2015, plus de 800 migrants partis des côtes libyennes ont perdu la vie en tentant de traverser la Méditerranée centrale pour rejoindre l'Italie.

²⁰¹⁵ Communiqué de presse de la Commission européenne, « Conseil conjoint des Ministres des affaires étrangères et de l'intérieur : plan d'action en dix points sur la migration », 20 avril 2015, IP/15/4813. Voir C. BILLET, A. HAMONIC, « Réaction renouvelée et renforcée de l'Union européenne aux naufrages de migrants en Méditerranée : l'Union européenne à la recherche d'une réponse globale », *Chronique L'action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2015, p. 623.

²⁰¹⁶ *Ibid.*

²⁰¹⁷ Ce plan d'action déboucha sur la mise en place de l'opération Sophia. Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2.

²⁰¹⁸ Résultats de la session Conseil Affaires étrangères Développement, 26 mai 2015, 9240/15.

²⁰¹⁹ Voir notamment les conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015, EUCO 22/15 ; Conclusions du Conseil européen du 15 octobre 2015, 16 octobre 2015, EUCO 26/15 ; Conclusions du Conseil européens, 18 et 19 février 2016, EUCO 1/16 ; Conclusions du Conseil européen, 17 et 18 mars 2016 ; Conclusions du Conseil européen, 17 et 18 mars 2016 ; Conclusions du Conseil européen, 22 et 23 juin 2017, EUCO 8/17 ; Conclusions du Conseil européen, 19 octobre 2017, EUCO 14/17 ; Conclusions du Conseil européen, 28 juin 2018, EUCO 9/18 ; Conclusions du Conseil européen, 13 et 14 décembre 2018, EUCO 17/18.

²⁰²⁰ Conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015, EUCO 22/15.

sein du Conseil JAI portaient sur les aspects internes de la migration avec la gestion de la relocalisation et de la réinstallation²⁰²¹, des retours et de la réadmission²⁰²², ainsi que de la gestion des frontières extérieures²⁰²³. La répartition des tâches sur volet externe de la migration, notamment de la coopération avec les pays tiers, restait quant à elle indécise et une source d'intérêt commun pour les deux formations. Cet intérêt s'est confirmé par la présence conjointe des ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères lors de la conférence sur la route de la Méditerranée orientale et des Balkans occidentaux, le 8 octobre 2015²⁰²⁴.

La répartition des tâches entre le Conseil JAI et le Conseil AE sur les aspects externes de la migration n'a pas toujours été évidente. Les deux formations semblaient avoir à tour de rôle cherché à se saisir de ces aspects externes. Sur la base d'une communication conjointe de la Commission et de la haute représentante²⁰²⁵, ces aspects impliquaient une approche globale avec la mobilisation d'instruments financiers relevant de la politique commune au développement afin de traiter les causes profondes de la migration, le renforcement de la coopération opérationnelle entre Frontex et les États des Balkans occidentaux, ainsi qu'un soutien accru à la gestion des frontières des États tiers par l'intermédiaire des missions de la PSDC en Afrique et en matière de lutte contre le trafic de migrants et de la traite d'êtres humains²⁰²⁶. Les aspects extérieurs de la migration concernaient dès lors aussi bien les États tiers des Balkans occidentaux, que les pays africains ou encore ceux du Proche et du Moyen-Orient²⁰²⁷.

Le 15 octobre 2015, le Conseil européen définit de nouvelles orientations basées sur une stratégie globale²⁰²⁸, comprenant la coopération avec les pays tiers, le renforcement des frontières extérieures de l'Union ainsi que les relocalisations et les retours. Dans la foulée, le Conseil AE confirma la contribution de l'action extérieure à la politique migratoire à travers la

²⁰²¹ Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, 20 juillet 2015, 11097/15 ; Conseil « Justice et affaires intérieures », 22 septembre 2015.

²⁰²² Conclusions du Conseil sur l'avenir de la politique en matière de retour, Communiqué de presse 711/15, 8 octobre 2015.

²⁰²³ Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, Luxembourg, 8 et 9 octobre 2015, 13293/15.

²⁰²⁴ Lors de cette conférence, les ministres de l'intérieur et des affaires étrangères de l'Union rencontrèrent leurs homologues de la Turquie, du Liban, de la Jordanie et des Balkans occidentaux pour la signature de la déclaration de la conférence sur la route de la méditerranée orientale et des Balkans occidentaux. Declaration High-Level Conference on the Eastern Mediterranean/Western Balkans route, 9 October 2015, 12876/15.

²⁰²⁵ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Faire face à la crise des réfugiés en Europe : le rôle de l'action extérieure de l'UE, 9 septembre 2015, JOIN (2015) 40 final.

²⁰²⁶ *Ibid.*

²⁰²⁷ Conclusions du Conseil sur la migration, 12 octobre 2015, doc. 12880/15.

²⁰²⁸ Conclusions du Conseil européen du 15 octobre 2015, 16 octobre 2015, EUCO 26/15.

coopération au développement²⁰²⁹. En novembre 2015, le Conseil JAI a étendu ses travaux sur des actions, non seulement opérationnelles avec le renforcement des opérations Triton et Poséidon de l'agence Frontex et de la lutte contre le trafic de migrations avec le centre européen de lutte contre le trafic de migrants au sein d'Europol, mais aussi externes avec le développement de relations de coopération avec les États tiers avec notamment le déploiement des officiers de liaison migration en Éthiopie, au Niger, au Pakistan et en Serbie²⁰³⁰.

Le sommet de La Valette sur la migration du 12 novembre 2015, réunissant les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union et leurs homologues africains relança les travaux au sein du Conseil AE puisque les ministres des Affaires étrangères abordèrent les aspects externes de la migration, notamment sur le continent africain, mais aussi la question des Balkans occidentaux et de la route orientale, de la Turquie, du Liban et de la Jordanie²⁰³¹. En parallèle, le Conseil JAI aborda également la question des Balkans occidentaux²⁰³², ainsi que la question de la lutte contre le trafic de migrants et du renforcement de la coopération avec les pays tiers²⁰³³.

En avril et mai 2016, une répartition géographique des tâches semblait s'opérer entre les deux formations du Conseil sur les aspects extérieurs des migrations. Le Conseil AE concentra ses activités sur la route de la Méditerranée centrale, dans le cadre de la PSDC avec l'opération Sophia et sa nouvelle tâche de formation des garde-côtes libyens, et dans les États africains au titre des missions de la PSDC et de la politique de développement avec le soutien accordé par l'Union à l'Afrique par l'intermédiaire du fonds d'affectation spéciale d'urgence ainsi que par l'intermédiaire de dialogue politique avec certains les États africains²⁰³⁴. Ainsi, le Conseil AE concentra ses efforts sur la mise en œuvre du plan d'action de La Valette²⁰³⁵, tandis que le Conseil JAI concentrait ses efforts sur la route des Balkans occidentaux et les relations avec la

²⁰²⁹ Résultats de la session du Conseil Affaires étrangères, Luxembourg, 26 octobre 2015, p. 4.

²⁰³⁰ Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, Bruxelles, 9 novembre 2015, 13870/15.

²⁰³¹ Résultats de la session du Conseil Affaires étrangères, Bruxelles, 16 et 17 novembre 2015, 14120/15, p. 4.

²⁰³² Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures Affaires intérieures Bruxelles, le 25 février 2016.

²⁰³³ Conclusions du Conseil sur le trafic de migrants, 10 mars 2016, doc. 6995/16.

²⁰³⁴ Résultats de la session du Conseil Affaires étrangères, Luxembourg, 18 et 19 avril 2016, 8022/16 ; Council Conclusions, External aspects of migration, 23 May 2016, doc. 9111/16.

²⁰³⁵ Résultats de la session Affaires étrangères Questions liées au développement, Bruxelles, 12 mai 2016, 8736/16 : « Les ministres se sont concentrés sur la mise en œuvre du plan d'action de La Valette six mois après son adoption. Ils ont pris note de l'état d'avancement des travaux concernant le fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique. Des projets d'un montant de plus de 750 millions EUR en faveur des régions du Sahel et du lac Tchad, ainsi que de la Corne de l'Afrique, ont déjà été approuvés »

Turquie notamment sur question de la réinstallation de réfugiés syriens²⁰³⁶. Toutefois, le Conseil JAI continua à traiter les flux migratoires en Méditerranée centrale²⁰³⁷ et la Commission élaborait, sans le haut représentant, un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration²⁰³⁸, et ce, alors que plusieurs dialogues à haut niveau sur les migrations avec des États tiers ont été menés par la haute représentante²⁰³⁹. La contribution de la PESC à la gestion des flux migratoires se retrouva limitée en grande partie au volet opérationnel avec la formation des garde-côtes nationaux libyens par l'opération Sophia et le démantèlement du modèle économique des passeurs au côté des agences Europol et Frontex, conformément à la déclaration de Malte des membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs de la migration²⁰⁴⁰. Dans cette déclaration, le Conseil européen rattacha le dialogue politique et la coopération en matière de migration avec les pays tiers aux missions et opérations de la PSDC, mais également à l'agence Frontex²⁰⁴¹. La captation de la question des Balkans par le Conseil JAI a été confirmée lors de l'adoption des conclusions du Conseil sur le renforcement, dans les Balkans occidentaux, de la dimension extérieure de la sécurité intérieure de l'UE, notamment via la gouvernance intégrée en matière de sécurité intérieure²⁰⁴². La question de la route de la Méditerranée centrale continua à faire l'objet d'une approche globale combinant des actions dans le domaine de l'ELSJ et de la PESC, comme le confirme la communication conjointe de janvier 2017²⁰⁴³.

Ce n'est qu'en mai et juin 2018 que la question de la coordination et la coopération entre les instruments de la PESC et de l'ELSJ se posèrent au niveau du Conseil²⁰⁴⁴, en raison de la présence conjointe des agences de l'ELSJ et de l'opération Sophia en méditerranée centrale. Cette coopération se concrétisa par la mise en place d'une cellule d'information criminelle en

²⁰³⁶ Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, Bruxelles, 20 mai 2016, 9183/16.

²⁰³⁷ Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, Luxembourg, 9-10 juin 2016, 9979/16, p. 10 et 11.

²⁰³⁸ Communication de la Commission, relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, 7 juin 2016, COM (2016) 385 final.

²⁰³⁹ *Ibid.*, p. 3.

²⁰⁴⁰ Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations : remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale, 3 février 2017.

²⁰⁴¹ *Ibid.*, point 6 j).

²⁰⁴² Conclusions du Conseil sur le renforcement, dans les Balkans occidentaux, de la dimension extérieure de la sécurité intérieure de l'UE, notamment via la gouvernance intégrée en matière de sécurité intérieure (IISG), 9 décembre 2016, doc. 15413/16.

²⁰⁴³ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, La migration le long de la route de la Méditerranée centrale Gérer les flux migratoires, sauver des vies, 25 janvier 2017, JOIN (2017) 04 final.

²⁰⁴⁴ Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures Luxembourg, 4 et 5 juin 2018, 9680/18, p. 9.

mai 2018. Le Conseil adopta, dans un premier temps, en session JAI²⁰⁴⁵, puis, dans un second temps, en session affaires étrangères²⁰⁴⁶, la mise en place d'une cellule d'information en matière criminelle (ci-après « CIC ») au sein de l'opération Sophia. Cette CIC est composée de représentants de l'opération menée dans le cadre de la PSDC, d'Europol, de Frontex et de certaines autorités répressives des États membres²⁰⁴⁷.

Toutefois, pendant que le Conseil coordonnait son action en Méditerranée centrale, le Conseil JAI capta officiellement la question des Balkans occidentaux, en évoquant la possibilité pour l'agence Frontex, mais aussi Europol de coopérer et de déploiement du personnel dans les pays tiers voisins²⁰⁴⁸. La contribution du Conseil AE, au titre de la PESC, fut marginalisée à un volet opérationnel avec le déploiement des opérations et des missions en haute mer et sur certains États africains. À partir de septembre 2018, le volet opérationnel fut à son tour en partie capté par le Conseil JAI par le biais de l'agence Frontex²⁰⁴⁹ et d'Europol, tout en continuant à renforcer les synergies entre les acteurs opérationnels de l'ELSJ avec les opérations de gestion de crise de la PSDC²⁰⁵⁰. Le Conseil européen d'octobre 2018 confirma le rattachement des aspects externes de la migration au Conseil JAI et à la dimension externe de l'ELSJ, aussi bien en matière de lutte contre le trafic de migrants que la coopération avec les pays tiers par le biais des agences²⁰⁵¹. Par la suite, avec le retrait de l'opération Sophia²⁰⁵², le Conseil AE laissa les travaux sur les aspects externes de la migratoire au Conseil JAI, en agissant en soutien avec l'opération de surveillance IRINI et comme lors de la dégradation de la situation aux frontières extérieures de l'UE avec la Turquie. Les deux formations adoptèrent coup sur coup une déclaration le 4 et le 6 mars 2020 sur cette situation²⁰⁵³, mais la réaction de l'Union s'opéra principalement à travers des actions dans le cadre de l'ELSJ avec notamment une intervention rapide de l'agence Frontex aux frontières extérieures de la Grèce. Cette captation quasi totale des aspects extérieurs de la migration et son volet opérationnel fut confirmée par le Conseil

²⁰⁴⁵ Résultat de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, 8 et 9 mai 2018, doc. 6952/18, p. 4.

²⁰⁴⁶ Résultats de la session du Conseil affaires générales, 14 mai 2018, doc. 8753/18, p. 8.

²⁰⁴⁷ Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

²⁰⁴⁸ Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, Luxembourg, 4 et 5 juin 2018, 9680/18, p. 11.

²⁰⁴⁹ Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, Luxembourg, 11 et 12 octobre 2018, 13091/18, p. 4.

²⁰⁵⁰ Renforcer la lutte contre les réseaux de trafic de migrants : un ensemble de mesures complet et opérationnel – Approbation, 6 décembre 2018, doc. 15250/18.

²⁰⁵¹ Conclusions du Conseil européen, 18 octobre 2018, EUCO 13/18, p. 3.

²⁰⁵² Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2.

²⁰⁵³ Conseil « Justice et affaires intérieures », Déclaration concernant la situation aux frontières extérieures de l'UE, 4 mars 2020 ; Déclaration du Conseil des affaires étrangères, 6 mars 2020.

européen²⁰⁵⁴ et le président du Conseil européen, précisant le rôle de la présidence du Conseil et de la Commission, sans le haut représentant, dans la mise en œuvre des aspects extérieurs des migrations²⁰⁵⁵.

Ainsi, les aspects externes liés à la migration furent largement captés par le Conseil JAI. Toutefois, il ne saurait être contesté la contribution significative du Conseil AE à la gestion de la crise migratoire à travers la politique de développement et le déploiement de moyens opérationnels de la PSDC comblant les défaillances initiales des moyens opérationnels de l'ELSJ²⁰⁵⁶. La participation de la formation AE à la politique migratoire, comme en matière de lutte contre le terrorisme, fut par la suite largement limitée.

Les questions de lutte contre le terrorisme et la migration se retrouvèrent à nouveau comme un enjeu commun à la fois pour le Conseil AE et le Conseil JAI, pour la PESC et l'ELSJ concernant la situation en Afghanistan. La situation en Afghanistan en 2021 constitua une préoccupation commune entre les deux formations. Toutefois, cette situation offrit des relations plus équilibrées entre les deux formations du Conseil. Ces derniers adoptèrent à quelques jours d'intervalle, des déclarations et des conclusions sur la situation en Afghanistan, notamment sous le prisme sécuritaire et migratoire. Le 31 août 2021, le Conseil JAI affirmait que « *L'UE et ses États membres mettront tout en œuvre pour veiller à ce que la situation en Afghanistan n'entraîne pas de nouvelles menaces pour la sécurité des citoyens de l'UE* »²⁰⁵⁷. Le 15 septembre 2021, le Conseil AE affirmait à son tour que « *la situation en Afghanistan constitue un défi de premier ordre pour la communauté internationale dans son ensemble. Elle pourrait avoir des retombées négatives profondes sur la stabilité régionale, les droits de l'homme, la lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue, la traite des êtres humains et la criminalité organisée, ainsi que sur les efforts déployés en ce qui concerne les déplacements forcés et de prévenir la migration irrégulière et l'instrumentalisation éventuelle de celle-ci pour faire peser*

²⁰⁵⁴ Voir notamment Conclusions du Conseil européen extraordinaire, 9 février 2023, EUCO 1/23, point 19 : « *S'appuyant sur la récente lettre de la Commission, le Conseil européen appelle au renforcement et à l'accélération des mesures opérationnelles immédiates* ».

²⁰⁵⁵ Conclusions du président du Conseil européen sur la dimension extérieure des migrations, 30 juin 2023.

²⁰⁵⁶ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2.

²⁰⁵⁷ Déclaration concernant la situation en Afghanistan, 31 août 2021, doc. 11385/21, point 7.

des menaces hybrides »²⁰⁵⁸. En pratique, la situation fut largement gérée par le haut représentant²⁰⁵⁹, mais avec une contribution active du Conseil JAI²⁰⁶⁰.

En outre, les relations entre les deux formations pourront davantage se développer dans le cadre du pacte en matière de PSDC civile. Lors de l'établissement de ce pacte, le Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, ont invité le haut représentant à tenir un débat annuel sur la PSDC civile lors du Conseil des affaires étrangères, au cours duquel « *les ministres compétents de la justice et des affaires intérieures pourraient être invités, le cas échéant* »²⁰⁶¹. Ces possibles invitations permettraient de renforcer la coordination au sein du Conseil, notamment en offrant la possibilité aux ministres de l'Intérieur d'impacter davantage le mandat des missions civiles et dès lors d'être plus à même de fournir du personnel pour les missions civiles de la PSDC. En outre, si les relations entre les deux formations du Conseil sont limitées, ces insuffisances sont compensées par la mise en place de mécanisme de coordination au sein du Conseil.

II. L'efficacité variable des mécanismes de coordination

Les menaces sécuritaires revêtant une dimension interne et externe, telles que la lutte contre le terrorisme, ont contraint le Conseil et l'Union à mettre en place des mécanismes destinés à coordonner ses actions. Deux types mécanismes reposant sur des approches très souples ont été mis en place au sein du Conseil afin de coordonner les différentes actions de l'Union. Le premier consiste en la création de deux fonctions de coordinateur de l'Union, l'une portant sur pour la lutte contre le terrorisme, l'autre sur la lutte contre la traite des êtres humains (A) dont les apports sont relativement contrastés. Le second consiste à la mise en place au sein du Conseil d'un dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (B).

²⁰⁵⁸ Conclusions du Conseil sur l'Afghanistan, 15 septembre 2021, doc. 11713/2/21 REV 2, point 3.

²⁰⁵⁹ Voir notamment le communiqué de presse du Conseil de l'Union, « Afghanistan : déclaration du haut représentant au nom de l'Union européenne », 17 août 2021.

²⁰⁶⁰ Déclaration concernant la situation en Afghanistan, 31 août 2021, doc. 11385/21.

²⁰⁶¹ Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile, 22 mai 2023, doc. 9588/23, p. 14.

A. L'apport contrasté des coordinateurs de l'Union

La nécessité d'une approche globale en matière de lutte contre le terrorisme après les attentats du 11 septembre 2001 et de Madrid de 2004 a conduit l'Union à créer la fonction de coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme. Ce dernier contribue de manière proactive à la coordination au sein du Conseil (1). Dans le cadre du programme de Stockholm, l'Union créa également une autre fonction de coordinateur en matière cette fois-ci de lutte contre la traite des êtres humains. Préoccupation commune à la PESC et à l'ELSJ, la contribution de cette fonction, principalement tournée vers les politiques internes de l'Union, reste limitée (2).

1. La contribution proactive du coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme

La fonction de coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme a été créée par le Conseil européen dans la déclaration adoptée après les attentats à Madrid en mars 2004²⁰⁶². Son objectif est de coordonner l'approche globale de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme. Selon cette déclaration, le coordinateur travaillera avec le secrétaire général du Conseil, coordonnera les travaux du Conseil et aura une vision globale des instruments à la disposition de l'Union²⁰⁶³. Le premier coordinateur fut nommé par le secrétaire général du Conseil/haut représentant Javier Solana²⁰⁶⁴. Il contribua avec la présidence du Conseil à l'élaboration de la première stratégie de l'Union visant à lutter contre le terrorisme²⁰⁶⁵ et à la révision de celle relative à la lutte contre son financement élaboré par le Conseil²⁰⁶⁶. Le coordinateur était chargé du suivi et de la mise à jour de la stratégie. Il ne dispose, en aucun cas, d'un pouvoir de décision, ce qui ne l'a pas empêché d'être un acteur incontournable en matière de lutte contre le terrorisme.

²⁰⁶² Declaration on combating terrorism, 29 March 2004, doc. 7906/04, p. 14.

²⁰⁶³ *Ibid.*

²⁰⁶⁴ *Ibid.*

²⁰⁶⁵ Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, adoptée par le Conseil européen lors de sa réunion des 15 et 16 décembre 2005, doc. 14469/4/05 REV 4.

²⁰⁶⁶ Conseil de l'Union européenne, Lutte contre le financement du terrorisme, 14 décembre 2004, doc. 16089/04 ; Coordinateur de la lutte contre le terrorisme, Stratégie révisée de lutte contre le financement du terrorisme, 17 juillet 2008, doc. 11778/1/08 REV 1.

Dans le programme de Stockholm, le Conseil européen confirma « *l'importance du rôle joué par le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme* »²⁰⁶⁷ en ce qu'il « *veille à la mise en œuvre et à l'évaluation de la stratégie de lutte contre le terrorisme, coordonne les travaux au sein de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme et favorise une meilleure communication entre l'Union et les pays tiers* »²⁰⁶⁸. Dans ses conclusions de juin 2011 sur le renforcement des liens entre les aspects internes et externes de la lutte contre le terrorisme, Conseil JAI précisa les missions du coordinateur²⁰⁶⁹. Il a notamment pour mission de coordonner les activités de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme, suivre la mise en œuvre des stratégies de lutte contre le terrorisme et veiller à avoir une vue d'ensemble de tous les instruments de l'Union²⁰⁷⁰. Au sein du Conseil, il est chargé de présenter des recommandations, d'assurer le suivi des décisions du Conseil et coordonner son action avec celle des instances préparatoires en matière de lutte contre le terrorisme du Conseil²⁰⁷¹. Sur les aspects externes, il est chargé d'améliorer les relations entre l'Union et les pays tiers²⁰⁷².

Fort de ces missions, le coordinateur contribue largement à la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Par sa mission de « *formulation des politiques* »²⁰⁷³, il essaie de combiner les liens entre la dimension intérieure et extérieure de la lutte contre le terrorisme. Il joue un rôle proactif dans l'élaboration et le suivi des politiques en lien avec la lutte contre le terrorisme. Pour cela, il bénéficie d'une place transversale au sein de l'architecture institutionnelle et opérationnelle de l'Union. Il entretient des liens avec

²⁰⁶⁷ Conseil européen, Le programme de Stockholm : une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, JOUE n° C 115 du 4 mai 2010, point 4.5.

²⁰⁶⁸ *Ibid.*

²⁰⁶⁹ Council Conclusions on enhancing the links between internal and external aspects of counter-terrorism, 3096th Justice and Home Affairs Council meeting Luxembourg, 9 and 10 June 2011, p. 4 : Le coordinateur doit « *contribute to ensuring the implementation and evaluation of the EU Counter Terrorism Strategy as well as coordination and coherence between the various policy strands in the implementation of the Strategy, to support, in close cooperation with the Member States, the EEAS and the Commission, coordination and coherence between the EU's internal and external CT policies, and to foster better communication between the Union and third countries; in order to assist in ensuring that threat analysis is better translated into policy making, consistent with his or her mandate, to present policy recommendations and propose priority areas for action to the Council, based on threat analysis and reports produced by EU SitCen and Europol; to continue to coordinate closely with the relevant preparatory bodies of the Council, including the Terrorism Working Party and COTER, as well as with the Commission and the EEAS, and to share information on his or her activities, in particular on all the activities towards third countries and international organisations and all policy recommendations with them; to ensure that the EU Member States' positions are fully taken into account in CTC's meetings and consultations with third countries and international organisations on issues relating to CT* ».

²⁰⁷⁰ Voir le site du Conseil : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/> (consulté en octobre 2024).

²⁰⁷¹ *Ibid.*

²⁰⁷² *Ibid.*

²⁰⁷³ G. DE KERCHOVE, « L'Union européenne et le monde dans la lutte contre le terrorisme », *op. cit.*, p. 89.

plusieurs institutions, auxquels il doit rendre des comptes sur le suivi et la mise en œuvre de leur stratégie. Il est chargé à la fois par le Conseil européen et le Conseil du suivi de la mise en œuvre globale des stratégies et des conclusions en matière de lutte contre le terrorisme²⁰⁷⁴. Il est également associé à la Commission dans le suivi de la mise en œuvre, notamment de la déclaration commune de Riga²⁰⁷⁵. Dans le cadre de sa fonction, il est également associé avec le haut représentant dans les travaux en matière de lutte contre le terrorisme²⁰⁷⁶ et travaille en étroite concertation avec le SEAE, mais aussi avec les services de la Commission et les États membres pour l'élaboration des stratégies et des recommandations²⁰⁷⁷. Dans le cadre de la mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité élaboré en 2015, le coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme coopéra avec la Commission et le SEAE, « *afin d'avoir en permanence une vue d'ensemble de tous les instruments dont dispose l'Union, et surveiller[a] attentivement leur mise en œuvre* »²⁰⁷⁸.

Par sa mission d'élaboration des documents stratégiques et ces rapports de suivi, il permet de mener des réflexions et de réunir au sein d'un même document des actions entreprises ou à entreprendre dans les deux domaines pour lutter contre le terrorisme²⁰⁷⁹. Par exemple, dans son document de réflexion sur la stratégie de l'Union visant à lutter contre le terrorisme de 2012²⁰⁸⁰, présenté au Conseil JAI, le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme présenta « *un certain nombre de recommandations concernant le rôle des agences de l'UE, la prévention de la radicalisation et la lutte contre ce phénomène, la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme, le lien entre sécurité et développement et les travaux à mener plus*

²⁰⁷⁴ Voir par exemple, les conclusions du Conseil de l'UE et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la lutte contre le terrorisme, 20 novembre 2015, point 13 et les conclusions du Conseil européen des 17 et 18 décembre 2015, EUCO 28/15, point 13.

²⁰⁷⁵ Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, 12 et 13 mars 2015, 7178/15, p. 4

²⁰⁷⁶ Voir notamment la déclaration des membres du Conseil européen, Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement, Bruxelles, le 12 février 2015.

²⁰⁷⁷ Voir notamment, les grandes lignes de la stratégie de lutte contre le terrorisme en ce qui concerne la Syrie et l'Iraq, notamment dans le cadre de la problématique des combattants étrangers, 16 janvier 2015, doc. 5369/15, point 3.

²⁰⁷⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et Comité des régions, Le programme européen en matière de sécurité, 28 avril 2015, COM (2015) 185 final, p. 19.

²⁰⁷⁹ Voir notamment : Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, Suivi de la déclaration des membres du Conseil européen du 12 février 2015 sur la lutte contre le terrorisme : rapport sur la mise en œuvre des mesures, 10 juin 2015, doc. 9422/1/15 REV 1.

²⁰⁸⁰ Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, Stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme - Document de réflexion, 23 mai 2012, doc. 9990/12. Voir également L. DUMOULIN, « La stratégie européenne de lutte contre le terrorisme : dernier rapport du coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l'Union », *Réseau Universitaire européen Droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice*, disponible sur : <https://www.gdr-elsj.eu/2012/06/16/cooperation-policiere/la-strategie-europeenne-de-lutte-contre-le-terrorisme-dernier-rapport-du-coordinateur-de-la-lutte-contre-le-terrorisme-de-lunion/> (Consulté en octobre 2024).

particulièrement en Afrique »²⁰⁸¹. De la même manière, il présenta un rapport de suivi sur la mise en œuvre des mesures issues de la déclaration du Conseil européen sur la lutte contre le terrorisme du 12 février 2015, en liant les préoccupations des institutions de l'Union en matière de sécurité intérieure²⁰⁸² et les conclusions du Conseil Affaires étrangères²⁰⁸³.

En cela, le coordinateur sert d'intermédiaire pour les questions touchant aussi bien la PESC et l'ELSJ et préoccupant le Conseil JAI et le Conseil AE. En réponse à la réunion conjointe des ministres de la Défense et des ministres de l'Intérieur²⁰⁸⁴, le coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme a cherché, en 2017 et 2019, une série de mesures visant à renforcer l'échange d'informations entre les militaires et les services répressifs et judiciaires dans la lutte contre le terrorisme²⁰⁸⁵ et plus particulièrement, les informations sur les champs de bataille²⁰⁸⁶. Le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme et la Commission organisèrent en juillet 2019 un atelier de haut niveau sur les informations du champ de bataille réunissant de hauts fonctionnaires des ministères de la Défense, de l'Intérieur et de la Justice des États membres, des États-Unis, d'Europol et d'Eurojust et des représentants d'organisations internationales²⁰⁸⁷. Ces derniers ont notamment examiné les problèmes procéduraux, juridiques et opérationnels quant à l'identification des terroristes et à la difficulté de les traduire en justice²⁰⁸⁸. De la même manière, en septembre 2021, le coordinateur a élaboré un plan d'action de lutte contre le terrorisme au regard de la situation en Afghanistan²⁰⁸⁹ afin de répondre aux préoccupations communes des formations JAI et AE. Dans ce plan, le coordinateur préconise une série d'actions dans le cadre de la PESC et de l'ELSJ²⁰⁹⁰. Dans le cadre de l'ELSJ, il

²⁰⁸¹ Communiqué de presse du Conseil Justice et affaires intérieures, Bruxelles, 7 et 8 juin 2012, doc. 10760/12.

²⁰⁸² COM (2015) 185 final, *op. cit.*

²⁰⁸³ Conclusions du Conseil relatives à la lutte contre le terrorisme, 9 février 2015, préc.

²⁰⁸⁴ Voir *supra*. Résultats de la session du Conseil « affaires étrangères » (Questions de défense), 18 mai 2017, doc. 9396/17, p. 4 ; Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, Bruxelles, 18 mai 2017, doc. 9453/17, p. 6.

²⁰⁸⁵ EU Counter-Terrorism Coordinator, Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counterterrorism, 11 July 2017, doc. 10880/17+ADD 1; EU Counter-Terrorism Coordinator, Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counterterrorism, 16 May 2019, doc. 6336/19 RESTREINT UE + ADD 1 RESTREINT UE + ADD 2 LIMITE.

²⁰⁸⁶ Voir EU Counter-Terrorism Coordinator, The EU's Work on Battlefield Information: Stocktaking and possible next steps, 14 June 2021, doc. 9481/21, p. 2. Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

²⁰⁸⁷ Voir la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Dix-neuvième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 24 juillet 2019, COM (2019) 353 final, p. 18 et 19.

²⁰⁸⁸ *Ibid.*

²⁰⁸⁹ Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, Afghanistan : plan d'action pour la lutte contre le terrorisme, 29 septembre 2021, doc. 12315/21.

²⁰⁹⁰ Le coordinateur a formulé 23 recommandations réparties dans quatre domaines : les contrôles de sécurité des personnes en provenance d'Afghanistan, éviter que l'Afghanistan ne devienne un refuge pour les groupes

préconise l'utilisation des instruments existants, notamment les agences et les mécanismes d'échange d'information, pour sécuriser les frontières de l'Union afin de prévenir l'infiltration de terroristes dans l'Union, mais aussi pour lutter contre les sources de financement du terrorisme. Dans le cadre de la PESC, il préconise notamment le renforcement du dialogue politique et les échanges de renseignements stratégiques avec certains pays voisins de l'Afghanistan afin d'éviter que ce dernier ne devienne « *un refuge pour les groupes terroristes* »²⁰⁹¹. Ce rapport a été accueilli favorablement par le Conseil JAI du 8 octobre 2021²⁰⁹².

Cependant, sa fonction reste fortement rattachée au Conseil JAI. En effet, ces rapports de suivi ou ces documents de réflexion sont présentés auprès du seul Conseil JAI²⁰⁹³ et non auprès du Conseil AE, confirmant le fait que le Conseil JAI constitue le centre de gravité de la lutte contre le terrorisme. Le coordinateur pour la lutte contre le terrorisme présenta notamment en juin 2013 au Conseil JAI un rapport sur les questions liées à la lutte contre le terrorisme, notamment celles portant sur les combattants étrangers et de leur retour²⁰⁹⁴. Ce rapport portait notamment les échanges d'information et la coopération avec les pays tiers. Un autre rapport fut présenté en 2016 à ce même Conseil pour présenter des options stratégiques pour faire face au phénomène des combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays d'origine²⁰⁹⁵. Précédemment, un autre rapport avait été présenté en novembre 2016 au COSI sur l'état d'avancement des travaux de mise en œuvre des mesures opérationnelles prévues par les différentes conclusions du Conseil européen sur la lutte contre le terrorisme²⁰⁹⁶. Élaboré « *en consultation avec les services de la Commission, le SEAE, Europol, Eurojust, Frontex, l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, eu-LISA et Interpol* »²⁰⁹⁷, ce rapport illustre la contribution du coordinateur à la mise en cohérence des différents acteurs institutionnels et opérationnels de

terroristes, surveiller et combattre la propagande, et lutter contre la criminalité organisée en tant que source de financement du terrorisme.

²⁰⁹¹ *Ibid.*, 7 et s.

²⁰⁹² Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, les 7 et 8 octobre 2021, doc. 12574/21, p. 8.

²⁰⁹³ Voir notamment les résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, Luxembourg, les 15 et 16 juin 2015, 9951/15, p. 7 ; Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, Bruxelles, 18 novembre 2016, 14640/16, p. 6.

²⁰⁹⁴ Communiqué de presse du Conseil Justice et affaires intérieures, 6 et 7 juin 2013, doc. 10461/13, p. 17.

²⁰⁹⁵ Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, Bruxelles, les 8 et 9 décembre 2016, 15391/16, p. 10.

²⁰⁹⁶ Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, Mise en œuvre du programme en matière de lutte contre le terrorisme défini par le Conseil européen, 4 novembre 2016, doc. 13627/16 + ADD 1.

²⁰⁹⁷ Projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2016 à juin 2017, 20 novembre 2017, doc. 14108/1/17 REV 1, p. 14.

l'Union en matière de lutte contre le terrorisme. Il en fut de même avec le plan d'action pour la lutte contre le terrorisme concernant l'Afghanistan²⁰⁹⁸, élaboré en « *coordination avec les services de la Commission, le SEAE, la présidence slovène et les agences JAI de l'UE concernées* »²⁰⁹⁹ et le haut représentant²¹⁰⁰.

Sa proximité avec le Conseil JAI se reflète dans son rôle joué dans la dimension externe de la lutte contre le terrorisme. Le coordinateur participa notamment à une réunion du Conseil en formation affaires étrangères en décembre 2015 durant laquelle il a fait le point sur les orientations définies par le Conseil JAI et le Conseil européen en matière de lutte contre le terrorisme dans l'action extérieure de l'Union²¹⁰¹. Le coordinateur se rendit également en Égypte conjointement avec les services de la Commission en septembre 2016 afin de renforcer leur coopération en matière de sécurité²¹⁰². Ce volet externe du coordinateur s'inscrit davantage dans le prolongement de la dimension externe de l'ELSJ et non dans celui de la PESC. À titre d'exemple, dans le contexte de l'agression armée de l'Ukraine par la Russie, le coordinateur, conjointement avec les services de la Commission et le SEAE, a convenu d'établir avec l'Ukraine « *une coopération structurée et continue en matière de sécurité* »²¹⁰³. Cette dernière vise à « *renforcer la coopération opérationnelle, notamment avec Europol et Frontex, et à renforcer l'échange d'informations relatives aux menaces pesant sur la sécurité intérieure* »²¹⁰⁴ et n'inclut pas les actions entreprises dans le cadre de la PESC.

Bien qu'étant dépourvue de pouvoir de décisions, la fonction de coordinateur, par ces recommandations et des rapports de suivi de mise en œuvre, a renforcé les liens entre la PESC et l'ELSJ, non seulement sur un plan stratégique et politique, mais aussi sur un plan opérationnel par ces recommandations. Selon Florian TRAUNER, le point fort du coordinateur

²⁰⁹⁸ Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, Afghanistan : plan d'action pour la lutte contre le terrorisme, 29 septembre 2021, doc. 12315/21.

²⁰⁹⁹ Voir le projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2020 à décembre 2021, 24 mai 2022, doc. 8685/1/22 REV 1, p. 14.

²¹⁰⁰ Voir la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, relative au cinquième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 13 décembre 2022, COM (2022) 745 final, p. 9.

²¹⁰¹ Résultats de la session du Conseil Affaires étrangères, Bruxelles, 14 décembre 2015, 15278/15, p. 4.

²¹⁰² Voir la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Deuxième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 16 novembre 2016, COM (2016) 732 final, p. 8.

²¹⁰³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, relative au cinquième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 13 décembre 2022, COM (2022) 745 final, p. 22.

²¹⁰⁴ *Ibid.*

de la lutte contre le terrorisme réside dans le fait d'avoir « *« l'oreille et l'accès » aux ministres de l'intérieur de l'UE qui [...] font confiance à ses connaissances et à son expérience* »²¹⁰⁵. Sa proximité auprès du Conseil JAI, au détriment du Conseil AE confirme le rattachement de cette thématique au Conseil JAI. Sa contribution est bien plus importante que celle du coordinateur de l'Union pour la lutte contre la traite des êtres humains qui, elle, est fortement limitée.

2. La contribution limitée du coordinateur de l'Union pour la lutte contre la traite des êtres humains

La fonction de coordinateur de l'Union pour la lutte contre la traite des êtres humains est bien plus discrète que celle du coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme. Cette fonction a été créée à l'initiative du Conseil européen dans le cadre du programme de Stockholm. Conscient que la traite des êtres humains nécessite de mobiliser tous les instruments à disposition de l'Union, le Conseil européen a invité le Conseil à envisager la désignation d'un coordinateur de l'Union pour la lutte contre la traite des êtres humains et à « *déterminer les modalités à cet effet de manière à ce que toutes les compétences de l'Union puissent être exploitées de manière optimale afin de parvenir à une politique d'ensemble de l'Union* »²¹⁰⁶. Contrairement au coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme, nommée initialement par le secrétaire général du Conseil, le premier coordinateur de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains a été nommé par la Commission et a commencé à être effectif en mars 2011. Sa contribution à la mise en cohérence des instruments et des acteurs de la PESC et l'ELSJ dans ce domaine est très limitée. En effet, sa fonction, établie par la directive concernant la prévention et la lutte contre de la traite des êtres humains de 2011²¹⁰⁷, a une vocation principalement interne. Selon cette directive, ses tâches consistent en « *l'amélioration de la coordination et de la cohérence, en évitant les doublons, entre les institutions et agences de l'Union ainsi qu'à l'égard des États membres et des acteurs internationaux, la contribution à l'élaboration des politiques ou de stratégies de l'Union, existantes ou à venir, qui participent à la lutte contre la traite des êtres humains, ou encore l'établissement de rapports destinés aux*

²¹⁰⁵ F. TRAUNER, "The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?", *Occasional Papers*, n° 98, *EU Institute for Security Studies (EUISS)*, March 2011, p. 25.

²¹⁰⁶ Conseil européen, Le programme de Stockholm : une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, préc., point 4.4.2.

²¹⁰⁷ Article 20 de la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, JOUE n° L 101 du 15 avril 2011, p. 1–11.

institutions de l'Union »²¹⁰⁸. Sa mission première est de superviser la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la traite des êtres humains²¹⁰⁹. Selon la première stratégie, ses tâches consistent « *notamment à répondre au besoin urgent d'une planification stratégique cohérente et coordonnée au sein de l'Union européenne ainsi qu'avec les organisations internationales et les pays tiers, de manière à s'attaquer de façon globale au phénomène* »²¹¹⁰. Bien que cette stratégie place parmi ces priorités la coordination des politiques internes et externes, ainsi que la coopération entre les principaux acteurs, institutions, agences, États membres et acteurs internationaux, intervenant dans le domaine de la traite des êtres humains²¹¹¹, la fonction de coordinateur s'est plutôt faite discrète. En effet, alors que le Parlement européen encourage dans le cadre de la stratégie européenne de sécurité tous les acteurs dont le coordinateur de l'Union pour la lutte contre la traite des êtres humains, à « *travailler en étroite coopération et intégrer les aspects tant intérieurs qu'extérieurs* »²¹¹², la fonction de coordinateur est complètement absente des documents stratégiques adoptés par les institutions de l'Union au moment de la crise migratoire de 2015²¹¹³, et ce, alors que ces documents abordent la question de la traite des êtres humains et que l'Union a renforcé son arsenal opérationnel et législatif dans le domaine de la PESC et de l'ELSJ²¹¹⁴. De plus, la traite des êtres humains constitue une problématique sécuritaire identifiée dans les documents stratégiques de la PESC et des politiques externes²¹¹⁵, sans qu'un quelconque rôle du coordinateur ne soit mentionné. La stratégie globale de sécurité encourage pour autant « *une utilisation cohérente des politiques intérieures et extérieures* »²¹¹⁶, pour lutter contre la traite des êtres humains.

²¹⁰⁸ Considérant 29 du préambule de la directive 2011/36/UE, préc.

²¹⁰⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, La stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016, 19 juin 2012, COM (2012) 286 final, p. 4.

²¹¹⁰ *Ibid.*

²¹¹¹ *Ibid.*, p. 12.

²¹¹² Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2014 sur le renouvellement de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne (2014/2918(RSP)), JOUE n° C 294 du 12 août 2016, p. 5–8, point 11.

²¹¹³ Voir notamment la déclaration de la réunion extraordinaire du Conseil européen, 23 avril 2015, doc. 204/15 ou la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Un agenda européen en matière de migration, 13 mai 2015, COM (2015) 240 final.

²¹¹⁴ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2 et Chapitre 2.

²¹¹⁵ Voir notamment stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte de 2016, p. 24 ; Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, 21 mars 2022, doc. 7371/22, p. 9.

²¹¹⁶ Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte de 2016, p. 24.

En 2017, le rôle de ce coordinateur a été précisé par la Commission dans le rapport sur le suivi donné à la stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains. Selon la Commission, « *le coordinateur de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains permet [...] à l'Union de fournir une solution coordonnée et consolidée à la traite des êtres humains. Il assure, dans ce contexte, une coopération plus étroite au niveau de l'Union entre l'ensemble des organisations et organismes qui participent à des réseaux, notamment le réseau européen de rapporteurs nationaux et de mécanismes équivalents dans le domaine de la traite des êtres humains; la plateforme européenne de la société civile de lutte contre la traite des êtres humains; les points de contact dans les agences de l'UE relevant de la justice et des affaires intérieures avec le groupe de coordination contre la traite des êtres humains de l'UE* »²¹¹⁷. La coordination entre les instruments de politiques internes et externes ne semble pas figurer dans le mandat du coordinateur, et ce, alors que le rapport prévoit une « *réaction encore plus coordonnée et consolidée, tant au sein qu'en dehors de l'UE* »²¹¹⁸. La fonction limitée du coordinateur a été soulignée par le Parlement européen qui invite « *la Commission à garantir la continuité du travail du coordinateur de l'Union pour la lutte contre la traite des êtres humains en désignant un coordinateur de l'Union à plein temps ainsi qu'à inclure cette désignation dans la nouvelle stratégie sur la traite des êtres humains* »²¹¹⁹. La stratégie de l'Union visant à lutter contre la traite des êtres humains 2021-2025²¹²⁰, visant à mettre en place une approche globale nécessitant la combinaison d'actions au niveau interne et externe, incluant les actions menées dans le cadre de la PSDC²¹²¹, précise que « *le coordinateur de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains contribuera à la coordination et à la cohérence entre les institutions et agences de l'Union, les États membres et les acteurs internationaux pour la mise en œuvre de la présente stratégie* »²¹²².

La fonction de coordinateur est toutefois assez révélatrice de la volonté de la Commission de conserver la main mise sur la question de la traite des êtres humains. Tout

²¹¹⁷ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Rapport sur le suivi donné à la stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains et définition et nouvelles actions concrètes, 4 décembre 2017, COM (2017) 728 final, p. 7.

²¹¹⁸ *Ibid.*

²¹¹⁹ Point 80 de la résolution du Parlement européen du 10 février 2021 sur la mise en œuvre de la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes (2020/2029(INI)), JOUE n° C 465 du 17 novembre 2021, p. 30–46.

²¹²⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions relative à la stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains 2021- 2025, 14 avril 2021, COM (2021) 171 final.

²¹²¹ *Ibid.*, p. 21.

²¹²² *Ibid.*, p. 23.

d'abord, cette fonction est nommée par la Commission²¹²³. Cette fonction est juridiquement prévue par la directive adoptée sur le fondement de l'ELSJ. Enfin, la volonté de la Commission de conserver cette problématique se retrouve dans les stratégies et plans d'action adoptés en la matière. Alors que la question de la traite des êtres humains constitue une problématique de plus en plus répandue dans les politiques externes de l'Union et notamment la PESC, l'élaboration de ces documents relève exclusivement de la Commission et sans implication conjointe du haut représentant. Cette vision majoritaire interne, illustrée par la fonction du coordinateur de la lutte contre la traite des êtres humains, est dommageable au regard de la dimension externe que revête cette menace pour l'Union et de l'approche globale qu'elle requiert²¹²⁴.

Toutefois, le rôle du coordinateur semble avoir pris de l'importance depuis le début du conflit en Ukraine en février 2022 avec les arrivées massives de ressortissants ukrainiens sur le territoire de l'Union. Dans le cadre du plan en dix points pour une coordination européenne plus étroite en matière d'accueil des personnes fuyant la guerre en Ukraine²¹²⁵, le coordinateur a élaboré un plan commun de lutte contre la traite des êtres humains²¹²⁶ visant à regrouper les travaux de la Commission, des États membres, des agences de l'ELSJ, et du SEAE. Ce plan commun a pour objectif de « *parer aux risques de traite des êtres humains et de soutenir les victimes potentielles* »²¹²⁷. Ce plan d'action est principalement axé sur des mesures internes comprenant notamment le renforcement des échanges d'informations entre les États membres et les ONG, notamment via le système d'information Schengen (SIS), le recueil des informations par l'agence Europol et le renforcement de la coopération de l'agence avec les autorités répressives des États membres et les ONG. En outre, ce plan d'action fait également référence aux actions entreprises au niveau de la mission civile de gestion de crise déployée en

²¹²³ Voir sur le site de la Commission européenne : https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime-and-human-trafficking/together-against-trafficking-human-beings/eu-anti-trafficking-coordinator_en (consulté en octobre 2024).

²¹²⁴ C. CHEVALLIER-GOVERS, « L'approche globale de l'Union européenne à l'encontre de la traite des êtres humains », in M. AILINCAI, C. CHEVALLIER-GOVERS, V. EDJAHARIAN-KANAA, *Les Europes de l'intérieur, vers l'extérieur, Mélange en l'honneur du Professeur Catherine Schneider*, Mare & Martin, 2021, 834 p., pp. 441-463.

²¹²⁵ European Commission, The 10-Point Plan: For stronger European coordination on welcoming people fleeing the war from Ukraine, 28 March 2022.

²¹²⁶ European Commission, An Anti-Trafficking Plan to protect people fleeing the war in Ukraine, 11 May 2022.

²¹²⁷ Voir la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, relative au quatrième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 25 mai 2022, COM (2022) 252 final, p. 12 et la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, relative au cinquième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 13 décembre 2022, COM (2022) 745 final, p. 14.

Ukraine²¹²⁸. La mission EUAM Ukraine facilite notamment les échanges d'informations entre les autorités ukrainiennes et les agences Europol et Frontex, ainsi qu'avec Interpol et les autorités répressives des États membres dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains. Ces échanges permettent aux agences de l'ELSJ d'avoir une meilleure connaissance de la situation et ainsi de mieux coordonner leurs activités sur le terrain. Ce plan d'action a permis d'instaurer une certaine coordination, sur le plan formel, entre certaines actions, plus particulièrement opérationnelles, de la PSDC et de l'ELSJ.

Le contexte de conflit armé en Ukraine et le risque de traite sur les ressortissants ukrainiens ont ainsi permis de renforcer la fonction du coordinateur dans la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ, sans toutefois égaler la fonction proactive du coordinateur en matière de lutte contre le terrorisme au sein du Conseil. Cette mise en cohérence au niveau du Conseil est davantage mise en œuvre à travers le dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise.

B. Le dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise

Afin d'assurer la cohérence des actions de l'Union, le Conseil a approuvé le 25 mai 2013, la mise en place d'un dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (ci-après « IPCR »)²¹²⁹. Son fondement juridique n'est pas très clair. Juridiquement, le dispositif IPCR²¹³⁰ semble constituer une des modalités de mise en œuvre de la clause de solidarité prévue à l'article 222 TFUE (1). La clause de solidarité fixée à l'article 222 TFUE est l'une des dispositions des traités qui prônent le plus explicitement l'approche globale et intégrée de l'Union à l'égard des crises. Ce dispositif IPCR, activé à plusieurs reprises, contribue à la coordination au sein du Conseil, tout en étant principalement mis au service de la sécurité intérieure de l'Union (2).

²¹²⁸ EU Anti-trafficking Coordinator, A Common Anti-Trafficking Plan to address the risks of trafficking in human beings and support potential victims among those fleeing the war in Ukraine, 11 May 2022, p. 14.

²¹²⁹ Voir le considérant 3 du préambule de la 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, JOUE L 192 du 1 juillet 2014, p. 53–58.

²¹³⁰ Integrated political crisis response

1. Un dispositif de mise en œuvre de la clause de solidarité

Conformément à l'article 222 TFUE, la clause de solidarité peut être activée en réaction à des situations de crise liées à une attaque terroriste ou à une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. Cette clause permet à tout État membre victime de demander aux autres États membres de lui porter assistance. Contrairement, à la clause de défense mutuelle, la clause de solidarité prévoit que l'Union prête assistance à cet État membre. Cette clause de solidarité consacre une approche globale et intégrée à l'égard des crises et la mobilisation conjointe des acteurs et des instruments de la PESC et de l'ELSJ. Premièrement, elle prévoit que « *l'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres* »²¹³¹. Deuxièmement, les modalités de mise en œuvre par l'Union de la 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* »²¹³². Le Conseil joue donc un rôle primordial dans l'activation de cette clause. Troisièmement, elle prévoit que « *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* »²¹³³, à savoir le COSI. La mention des deux comités de la PESC, le COPS, et de l'ELSJ, le COSI, ainsi que la proposition conjointe par la Commission et le haut représentant favorisent les synergies.

La décision définissant les modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité a été adoptée le 24 juin 2014 et fait expressément référence au dispositif IPCR²¹³⁴. Cette décision prévoit que les modalités de mise en œuvre de cette clause se fondent sur le dispositif IPCR²¹³⁵. Une fois la clause de solidarité invoquée, le Conseil exerce la direction politique et stratégique de la réaction de l'Union et il revient à la présidence du Conseil d'activer immédiatement le dispositif IPCR²¹³⁶. La Commission et le haut représentant sont eux chargés de recenser tous les instruments pertinents de l'Union, incluant des moyens militaires ou les agences de l'ELSJ, afin de faire face à cette situation, et de soumettre des propositions au

²¹³¹ Article 222 §1 TFUE.

²¹³² Article 222 §3 TFUE.

²¹³³ Article 222 §3 al. 2 TFUE.

²¹³⁴ 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, JOUE L 192 du 1 juillet 2014, p. 53–58.

²¹³⁵ *Ibid.*, considérant 3 du préambule.

²¹³⁶ *Ibid.*, article 5 §1.

Conseil²¹³⁷. Ainsi, en recourant au dispositif IPCR, la présidence du Conseil « assure la cohérence des travaux du Conseil et de la réaction globale, à l'échelon politique de l'Union »²¹³⁸.

En 2018, le Conseil a adopté une décision d'exécution portant spécifiquement sur le dispositif IPCR²¹³⁹. Cette décision d'exécution est fondée sur la décision de mise en œuvre de la clause de solidarité, confirmant le rattachement et le fondement juridique du dispositif à la clause de solidarité. Cependant, le dispositif couvre un champ tout aussi large que la clause de solidarité, mais aussi plus précis. Dans le prolongement de la décision de 2014²¹⁴⁰, le dispositif peut être activé en réponse aux « situations de crise, que celles-ci trouvent leur origine dans l'Union ou en dehors de celle-ci, qui ont une incidence ou une importance politique considérables »²¹⁴¹. Le dispositif couvre un large champ matériel et touche les menaces communes à la PESC et à l'ELSJ, en allant du terrorisme, à la situation en Ukraine, en Iraq et en Syrie en passant par les cyberattaques et les menaces hybrides²¹⁴². Son champ matériel ne se limite pas aux problématiques sécuritaires de la PESC et de l'ELSJ, et couvre également la santé publique, avec la crise liée au COVID 19, et la protection civile avec notamment les catastrophes naturelles causées par les séismes en Turquie et en Syrie. Le Conseil n'exclut pas de recourir à ce dispositif en cas d'attaques hybrides²¹⁴³.

L'objet de l'IPCR est de fournir au Conseil « les instruments et la souplesse nécessaires pour déterminer la réaction de l'Union »²¹⁴⁴. Il permet au Conseil d'avoir une connaissance globale de la situation et ainsi de décider en conséquence. La décision prévoit une activation du dispositif selon deux modes opératoires. Premièrement, le mode « partage de l'information », qui « permet d'avoir une vision claire de la situation et de préparer le terrain en vue d'une éventuelle activation totale du dispositif »²¹⁴⁵. Il inclut des rapports analytiques ainsi que la

²¹³⁷ *Ibid.*, article 5 §2 et 3.

²¹³⁸ *Ibid.*, article 5 §4.

²¹³⁹ Décision d'exécution (UE) 2018/1993, du Conseil du 11 décembre 2018 concernant le dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise, JOUE n° L 320 du 17 décembre 2018, p. 28–34.

²¹⁴⁰ Article 2 §1 de la décision 2014/415/UE, préc. : Le dispositif de coordination en cas de crises peut être activé en réponse à des situations « qu'elles trouvent leur origine sur le territoire des États membres ou en dehors de celui-ci ».

²¹⁴¹ Article 1^{er} §1 de la décision d'exécution (UE) 2018/1993, préc.

²¹⁴² *Ibid.*, considérant 12 du préambule.

²¹⁴³ Conclusions du Conseil sur un cadre pour une réponse coordonnée de l'UE aux campagnes hybrides, 21 juin 2022, point 7.

²¹⁴⁴ Article 1^{er} §2 de la décision d'exécution (UE) 2018/1993, préc.

²¹⁴⁵ *Ibid.*, article 2 §1 a).

mise en place d'une plateforme permettant les échanges d'information. Deuxièmement, le mode « activation totale », qui « suppose l'élaboration de mesures de réaction »²¹⁴⁶. Concrètement, le dispositif peut prévoir des tables rondes informelles, notamment des ambassadeurs des États membres détachés auprès de l'Union, une capacité de connaissance et d'analyse intégrées de la situation (ISAA) développée par les services de la Commission et le SEAE, une plateforme internet spécifique et protégée pour faciliter les échanges d'informations ou encore un point de contact unique au niveau de l'Union²¹⁴⁷. Ce dispositif peut inclure une pluralité d'acteurs allant des services de la Commission, du SEAE, à des représentants d'autres institutions, d'autres organismes de l'Union y compris des agences, en passant par des représentants d'États tiers. Un troisième mode semble désormais opérationnel, à savoir le mode « suivi » qui « vise à partager facilement les rapports existants en matière de crise »²¹⁴⁸. Ce mode « suivi » implique le partage des rapports existant en matière de crise et un point de contact²¹⁴⁹.

La décision d'activation du dispositif repose exclusivement sur la présidence du Conseil²¹⁵⁰. Elle notifie cette décision d'activation au secrétaire général du Conseil qui en informe sans tarder la Commission et le haut représentant, ainsi que le cabinet du président du Conseil européen²¹⁵¹. Le haut représentant ne dispose pas de la faculté d'activer ce dispositif alors même qu'il préside le Conseil affaires étrangères. Ce mécanisme ne peut dès lors être activé que par le ministre de l'État membre exerçant la présidence du Conseil. Ce dispositif permettant de mobiliser et de mettre en synergies des actions, instruments et acteurs à la fois des politiques internes et externes, il est surprenant qu'il ne puisse être activé par le haut représentant pour des besoins de politique étrangère ou de sécurité à l'extérieur de l'Union. Il est ainsi activé par la présidence du Conseil majoritairement lors d'un Conseil JAI pour assurer principalement la sécurité intérieure de l'Union.

²¹⁴⁶ *Ibid.*, article 2 §1 b).

²¹⁴⁷ *Ibid.*, article 2 §2.

²¹⁴⁸ Voir sur le site du Conseil : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/ipcr-response-to-crises/> (consulté en octobre 2024).

²¹⁴⁹ Voir sur le site du Conseil : <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/ipcr-mechanism/> (consulté en octobre 2024).

²¹⁵⁰ Article 4 §1 de décision d'exécution (UE) 2018/1993, préc.

²¹⁵¹ *Ibid.*, article 4 §7.

2. Un dispositif principalement au service de la sécurité intérieure de l'Union

Depuis son approbation en 2013, ce dispositif a été activé à plusieurs reprises concernant des crises sécuritaires extérieures ayant ou susceptibles d'avoir des effets à l'intérieur de l'Union. Sous l'angle de la PESC et de l'ELSJ, les activations en raison de la pandémie de COVID 19 en mars 2020 et des séismes en Turquie et en Syrie en février 2023 ont des implications moindres sur les domaines couverts par l'ELSJ. En revanche, les autres activations s'inscrivent pleinement au cœur des problématiques sécuritaires communes à la PESC et à l'ELSJ. Ce dispositif a été activé pour la première fois en octobre 2015 par la présidence luxembourgeoise dans le cadre de la crise des réfugiés et des migrants²¹⁵². L'objectif était « *de suivre l'évolution des flux migratoires afin d'assister le processus de décision et de permettre une meilleure application des mesures arrêtées* »²¹⁵³. Ce dispositif a favorisé le partage d'informations en permanence concernant la situation sur le terrain entre les États membres, les institutions de l'Union ainsi que les agences et organismes concernés, via une plateforme web commune. En novembre 2015, la présidence décida de déclencher le dispositif en mode « activation totale »²¹⁵⁴. Cette dernière s'est faite dans le but de fournir « *des informations destinées à alimenter le processus de connaissance et d'analyse intégrées de la situation, en contribuant au recensement des lacunes opérationnelles* » et à soutenir « *les activités de communication, ce qui permettra d'améliorer la coordination politique et le processus décisionnel au niveau de l'Union* »²¹⁵⁵. Rappelons que l'année 2015 a été marquée par un fort renforcement du volet opérationnel de l'Union aussi bien dans le cadre de la PESC que de l'ELSJ pour répondre aux flux migratoires²¹⁵⁶. Axé initialement sur les flux migratoires provenant de la Méditerranée, ce dispositif a été étendu à la situation à la frontière extérieure de l'Union avec la Biélorussie depuis 2021 et l'instrumentalisation des migrants par cet État tiers²¹⁵⁷. La réponse de l'Union à cette instrumentalisation implique également des moyens non seulement de l'ELSJ, mais aussi de la PESC²¹⁵⁸.

²¹⁵² Communiqué de presse du Conseil de l'Union, « Crise migratoire : La présidence du Conseil de l'UE renforce le partage des informations entre les États membres en activant l'IPCR », 30 octobre 2015.

²¹⁵³ *Ibid.*

²¹⁵⁴ Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, Bruxelles, 9 novembre 2015, 13870/15.

²¹⁵⁵ *Ibid.*, point 18.

²¹⁵⁶ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2.

²¹⁵⁷ Voir sur le site du Conseil : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/ipcr-response-to-crises/> (consulté en octobre 2024).

²¹⁵⁸ Voir *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2.

Le dispositif IPCR a également été déclenché en mode « activation totale » par la présidence française le 27 février 2022 après l'invasion de l'Ukraine par la Russie²¹⁵⁹. Il peut paraître étonnant que ce dispositif soit discuté puis activé après le Conseil réuni en session JAI et non en affaires étrangères. En effet, à la lecture des principaux résultats de la réunion du Conseil JAI, il semble que cette activation ait été réalisée pour coordonner les mesures prises en matière d'accueil des réfugiés ukrainiens et de gestion des frontières. Concernant l'accueil des migrants, le dispositif IPCR prévoit de traiter et de coordonner les demandes spécifiques formulées par les États membres ayant besoin de soutien pour l'accueil des réfugiés. De la même manière, l'activation de l'IPCR semble se justifier par la nécessité de mettre en place « *une plateforme de solidarité pour la gestion des frontières extérieures, en mobilisant tous les instruments et moyens disponibles au profit des États membres en première ligne* »²¹⁶⁰. Il peut sembler regrettable que les résultats des vidéoconférences informelles des ministres des Affaires étrangères ayant lieu le même jour et le lendemain, n'y fassent pas mention²¹⁶¹. On peut dès lors se demander la finalité et le caractère global de l'activation du dispositif au début du conflit. Les informations délivrées par le Conseil sont très minces à ce sujet. Selon le Conseil, le dispositif permet à la présidence d'organiser « *régulièrement des tables rondes afin de faciliter l'échange d'informations et la coordination de la réaction face à la crise provoquée par la guerre en Ukraine* »²¹⁶². Si les informations sont peu fournies sur l'activation de ce mécanisme, il est permis de penser qu'il permet au Conseil et plus largement aux institutions de l'Union d'avoir une vision globale des conséquences du conflit et des actions entreprises ou à entreprendre. Toutefois, il est également permis de penser que ce mécanisme est activé à des fins exclusivement de sécurité intérieure et que ce mécanisme favorise l'utilisation des moyens de la PESC uniquement à cette fin.

Enfin, le mode « suivi » a été activé pour la première fois par la présidence espagnole le 16 octobre 2023 en réaction des attaques terroristes du Hamas en Israël et aux événements en cours au Proche-Orient²¹⁶³, puis en activation totale le 19 octobre 2023²¹⁶⁴. Cette activation

²¹⁵⁹ Réunion extraordinaire du Conseil « Justice et affaires intérieures », 27 février 2022.

²¹⁶⁰ *Ibid.*

²¹⁶¹ Vidéoconférence informelle des ministres des affaires étrangères, 27 février 2022 ; Vidéoconférence informelle des ministres des affaires étrangères (défense), 28 février 2022.

²¹⁶² Voir sur le site du Conseil : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/ipcr-response-to-crises/> (consulté en octobre 2024).

²¹⁶³ *Ibid.*

²¹⁶⁴ Communiqué de presse du Conseil de l'Union, « Proche-Orient : la présidence du Conseil déclenche l'activation du dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise », 19 octobre 2023.

fait suite à la réunion des chefs d'État et de gouvernement du 17 octobre 2023 dédiée à la situation au Moyen-Orient²¹⁶⁵. Au cours de cette réunion, les chefs d'État et de gouvernement ont identifié différents domaines notamment l'aide humanitaire, le dialogue avec les partenaires, les questions de sécurité intérieure et les migrations. Ils ont également souligné l'importance d'un suivi permanent, de l'échange d'informations et de la coordination. Pour ces raisons, la présidence déclencha l'activation totale du dispositif, le même jour qu'un Conseil JAI portant sur les implications de la situation au Proche-Orient pour la sécurité intérieure de l'Union²¹⁶⁶. Cette activation confirme que ce mécanisme, tout en favorisant une approche globale et intégrée de la sécurité, conserve de manière prépondérante une finalité centrée sur des problématiques de sécurité intérieure causées par des situations à l'extérieur de l'Union. Ainsi, il peut s'avérer surprenant que ce dispositif ne fût pas activé par la présidence tournante du Conseil après les attentats terroristes de Paris de novembre 2015. La France préférant invoquer la clause d'assistance mutuelle fixée à l'article 42 §7 TUE. Enfin, ce dispositif a été activé plus récemment en mode « partage d'informations » en prévision des élections européennes de juin 2024²¹⁶⁷ avec pour objectif de faciliter l'échange d'informations entre les États membres et les institutions de l'Union concernant les ingérences étrangères dans le cadre des élections européennes²¹⁶⁸.

Il s'agit d'un mécanisme souple et évolutif et qui permet de mettre en synergie les acteurs impliqués dans la gestion des crises sécuritaires. Ce mécanisme, contrôlé et institué au sein du Conseil, favorise une approche globale et intégrée de l'Union à l'égard des crises, aussi bien en termes d'instruments, de compétences que d'acteurs. Il permet de dépasser la séparation entre la PESC et l'ELSJ et d'autres domaines, et favorise la coordination entre leurs acteurs institutionnels, aussi bien au niveau décisionnel que préparatoire.

Conclusion de la Section 1

Le Conseil joue un rôle central dans la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ. Le Conseil illustre la séparation institutionnelle qui s'opère entre les deux domaines. La poursuite

²¹⁶⁵ Vidéoconférence des membres du Conseil européen, 17 octobre 2023.

²¹⁶⁶ Conseil « Justice et affaires intérieures », 19-20 octobre 2023.

²¹⁶⁷ Cette activation fait suite au Conseil européen extraordinaire des 17 et 18 avril 2024. Voir les conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen des 17 et 18 avril 2024, EUCO 12/24, p. 1.

²¹⁶⁸ Voir sur le site du Conseil : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/04/24/foreign-interference-presidency-reinforces-exchange-of-information-ahead-of-the-june-2024-european-elections/> (consulté en octobre 2024).

de l'objectif de sécurité a contribué au dépassement de cette séparation en favorisant la recherche d'une coordination au sein du Conseil. Abordant des menaces sécuritaires communes, les formations JAI et AE sont mobilisées conjointement afin d'y répondre. L'étude de leurs travaux a montré le rôle moteur du Conseil JAI sur les aspects liés à la migration et à la lutte contre le terrorisme, y compris sur les aspects externes, le Conseil AE n'agissant qu'en soutien. La réaction à ces menaces a impliqué certaines mises en relation directe entre les deux formations. En outre, des mécanismes de coordination ont été mis en place afin de répondre à des menaces spécifiques. Le coordinateur pour la lutte contre le terrorisme contribue à la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ au service de la sécurité intérieure de l'Union. Le coordinateur de l'Union pour la lutte contre la traite des êtres humains a un apport beaucoup plus limité. Le dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise s'est avéré être un mécanisme de coordination souple, mais efficace lors de son activation en réaction à plusieurs crises sécuritaires. Cette recherche de coordination au sein du Conseil est davantage effective au niveau des instances préparatoires.

Section 2 – La coordination effective au niveau des instances préparatoires du Conseil

Les instances préparatoires au sein du Conseil sont composées du comité des représentants permanents des gouvernements des États membres (ci-après « COREPER ») et de plusieurs groupes de travail. Le COREPER est le comité « *responsable de la préparation des travaux du Conseil* »²¹⁶⁹. Il est composé des représentants permanents des gouvernements des États membres et présidé par le représentant de l'État membre qui exerce la présidence du Conseil d'affaires générales²¹⁷⁰. Le rôle du COREPER est capital en ce qu'il est le seul comité qui « *soit à même d'apprécier dans leur ensemble les objectifs de la politique extérieure de l'Union* »²¹⁷¹. Bien que n'étant pas mentionné parmi les acteurs de la cohérence, le COREPER est le comité le plus à même d'assurer la cohérence entre la PESC et l'ELSJ au sein du Conseil et de coordonner et préparer les travaux des différentes formations du Conseil²¹⁷².

²¹⁶⁹ Articles 16 §7 TUE et 240 §1 TFUE.

²¹⁷⁰ J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune – Acteurs », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 2610, 2020, §19.

²¹⁷¹ Conseil de l'Union européenne, Priorités et objectifs de l'Union européenne pour les relations extérieures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, 6 juin 2000, doc. 7653/00, point C.

²¹⁷² Pour voir les tâches du COREPER, voir sur le site du Conseil : <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/preparatory-bodies/coreper-ii/> (consulté en octobre 2024).

Les instances préparatoires au sein du Conseil sont aussi constituées de plusieurs groupes de travail. Ces derniers se divisent en deux catégories : les comités institués par les traités, par une décision intergouvernementale ou par un acte du Conseil²¹⁷³ et les comités et groupes institués par le COREPER²¹⁷⁴. Il conviendra ici de distinguer les comités institués par les traités parmi lesquels figurent le COPS et le COSI, d'autres groupes de travail institués par une décision du Conseil ou par le COREPER. Pour les premiers, leur mise en relation joue un rôle moteur dans la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ au sein du Conseil (I). Pour les seconds, si les informations sont peu fournies, des éléments permettent de penser une implication réciproque des groupes de travail de la PESC et l'ELSJ dans les thématiques sécuritaires communes (II).

I. Le rôle moteur de la relation entre le COPS et le COSI dans la coordination au sein du Conseil

Le comité politique et de sécurité (ci-après le « COPS ») et le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (ci-après le « COSI ») illustrent la séparation institutionnelle au sein de Conseil entre la PESC et l'ELSJ. Ces deux comités, qui organisent une certaine « *division du travail* »²¹⁷⁵, jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre opérationnelle et à la coordination entre les acteurs dans leur domaine respectif (A). En parallèle, ils contribuent à la mise en cohérence au sein du Conseil entre ces deux domaines. La poursuite de l'objectif de sécurité et la convergence des menaces sécuritaires internes et externes ont en effet rendu nécessaire leur mise en relation qui demeure informelle, mais régulière (B).

²¹⁷³ Article 240 §3 TFUE : « *Il appartient au Conseil de déterminer ses structures internes et ses méthodes de travail par l'intermédiaire de son règlement intérieur* ».

²¹⁷⁴ Pour voir l'ensemble des instances préparatoires, voir sur le site du Conseil : <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/preparatory-bodies/> (consulté en octobre 2024).

²¹⁷⁵ R. PARKES, « *Reading the runes: The future of CSDP and AFSJ* », in D. FIOTT (Ed.), *The CSDP In 2020: The EU's legacy and ambition in security and defence*, EU Institute for Security Studies (EUISS), 2020, p.100. Traduit par nos soins.

A. Le rôle de coordination du COPS et du COSI dans la mise en œuvre opérationnelle de la PESC et l'ELSJ

L'instauration des deux comités, le COPS, dans le domaine de la PESC, et le COSI, dans le domaine de l'ELSJ, au sein du Conseil,²¹⁷⁶ est prévue expressément par les traités²¹⁷⁷. Le premier, instauré en 2001²¹⁷⁸ et codifié dans les traités par le Traité de Lisbonne, exerce une pluralité de tâches. Il est chargé de suivre « *la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune* », de contribuer à « *à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci, du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ou de sa propre initiative* » et de surveiller « *la mise en œuvre des politiques convenues, sans préjudice des attributions du haut représentant* »²¹⁷⁹. Il exerce également « *sous la responsabilité du Conseil et du haut représentant, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise* »²¹⁸⁰. Il est considéré par le Conseil européen de Nice comme la « *cheville ouvrière* »²¹⁸¹ de la PESC et la PSDC et traite de tous leurs aspects²¹⁸². Il joue un rôle central dans la définition et le suivi de ces deux politiques²¹⁸³. Il est composé des ambassadeurs des États membres et est présidé par des représentants du SEAE²¹⁸⁴. Le second, instauré plus tardivement en 2010²¹⁸⁵, est chargé « *d'assurer à l'intérieur de l'Union la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure* »²¹⁸⁶. Pour cela, il favorise « *la coordination de l'action des autorités compétentes des États membres* »²¹⁸⁷. Son mandat englobe la dimension externe de la sécurité intérieure et la coopération avec les États tiers²¹⁸⁸. Il a notamment comme tâche prioritaire la mise en œuvre des stratégies de

²¹⁷⁶ Annexe §2 de la décision 2001/78/PESC, du Conseil du 22 janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité, JOUE n° L 27 du 30 janvier 2001, p. 1–3 : le COPS est « *l'instance du Conseil qui traite des situations de crise et examine toutes les options envisageables pour la réponse de l'Union européenne* ». Article 71 TFUE : « *Un comité permanent est institué au sein du Conseil* ».

²¹⁷⁷ Article 38 TUE pour le COPS et l'article 71 TFUE pour le COSI.

²¹⁷⁸ Décision 2001/78/PESC, préc.

²¹⁷⁹ Article 38 al. 1 TUE.

²¹⁸⁰ Article 38 al. 2 TUE.

²¹⁸¹ Conclusions du Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000, annexe III à l'annexe VI sur le rapport de la présidence sur la politique européenne de sécurité et de défense.

²¹⁸² Annexe de la décision 2001/78/PESC, préc.

²¹⁸³ J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune – Acteurs », *op. cit.*, §20.

²¹⁸⁴ Voir sur le site du Conseil de l'Union européenne : <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/> (consulté en octobre 2024).

²¹⁸⁵ Décision 2010/131/UE du Conseil du 25 février 2010 instituant le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure, JOUE n° L 52 du 3 février 2010, p. 50–50.

²¹⁸⁶ Article 71 TFUE.

²¹⁸⁷ *Ibid.*

²¹⁸⁸ Joint Staff Working Paper Strengthening ties between CSDP and FSJ actors proposals for a way ahead, 6 May 2011, doc. 9878/11, §19.

sécurité intérieure de l'Union²¹⁸⁹. Il est composé de hauts fonctionnaires des ministères de l'Intérieur et/ou de la Justice de chacun des États membres de l'Union, ainsi que de représentants de la Commission européenne et du SEAE²¹⁹⁰.

Dans un cas comme dans l'autre, le COPS et le COSI jouent un rôle limité dans l'élaboration et l'adoption des actes législatifs dans le domaine de l'ELSJ ou des décisions adoptées dans le domaine de la PESC. Le COPS n'est pas compétent pour adopter des « *décisions juridiquement contraignantes* »²¹⁹¹. Il peut cependant être autorisé par le Conseil « *à prendre les décisions appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique* »²¹⁹² d'une opération de gestion de crise. En revanche, le pouvoir de décision « *concernant les objectifs et la fin de l'opération militaire de l'Union demeure de la compétence du Conseil* »²¹⁹³. Le COSI n'est pas « *associé à l'élaboration des actes législatifs* »²¹⁹⁴ et n'est pas non plus « *associé à la conduite d'opérations, qui reste du ressort des États membres* »²¹⁹⁵. La préparation des travaux et des décisions du Conseil, ainsi que des actes législatifs, relève exclusivement de la compétence du COREPER²¹⁹⁶. Les pouvoirs du COPS et du COSI sont « *sans préjudice* »²¹⁹⁷ des pouvoirs de ce dernier. Le président du COPS peut toutefois « *en tant que de besoin* »²¹⁹⁸ participer aux réunions du COREPER.

Le COPS et le COSI jouent un rôle important de coordination dans leur domaine respectif. Le COPS est chargé de « *coordonner, superviser et contrôler les travaux dans le domaine de la PESC des différents groupes de travail* »²¹⁹⁹. Le COSI « *facilite, promeut et renforce la coordination des actions opérationnelles des autorités des États membres*

²¹⁸⁹ Conclusion du Conseil de l'Union européenne, Projet de conclusions du Conseil sur la communication de la Commission intitulée « La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action », 24 février 2011, doc. 6699/11, p. 3.

²¹⁹⁰ Voir sur le site du Conseil de l'Union européenne : <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/preparatory-bodies/standing-committee-operational-cooperation-internal-security/> (consulté en octobre 2024).

²¹⁹¹ Annexe §2 de la décision 2001/78/PESC, préc.

²¹⁹² Article 38 al. 3 TUE. Par exemple, le COPS peut être autorisé à prendre les décisions « *pour modifier les documents de planification, y compris le plan d'opération, la chaîne de commandement et les règles d'engagement (...), pour prendre des décisions concernant la nomination du commandant de l'opération de l'UE et du commandant de la force de l'UE* » ou être habilité « *à décider du passage d'une phase à l'autre de l'opération* ». Voir notamment l'article 6 §1 de la décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), JOUE n° L 122, p. 31-35.

²¹⁹³ *Ibid.*

²¹⁹⁴ Article 4 §2 de la décision 2010/131/UE, préc.

²¹⁹⁵ *Ibid.*, article 4 §1.

²¹⁹⁶ Articles 16 §7 TUE et 240 TFUE : « *Un comité composé des représentants permanents des gouvernements des États membres est responsable de la préparation des travaux du Conseil* ».

²¹⁹⁷ Articles 38 TUE et 71 TFUE.

²¹⁹⁸ Annexe §2 a) de la décision 2001/78/PESC, préc.

²¹⁹⁹ Annexe §1 g) de la décision 2001/78/PESC, préc.

compétentes en matière de sécurité intérieure »²²⁰⁰. Le rôle de coordination du COSI revêt différentes facettes. Il joue non seulement « *un rôle central dans la mise au point, la coordination et le suivi du cycle politique, avec la coopération et la participation des services pertinents des États membres, des institutions de l'UE et des agences de l'UE* »,²²⁰¹ mais également un rôle important dans la coopération entre les agences de l'ELSJ²²⁰². Il est « *le centre de gravité de l'approche opérationnelle interservices intégrée qui a été adoptée pour la sécurité intérieure de l'UE* »²²⁰³. Le COSI est plus spécifiquement chargé d'établir des cycles politiques de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée²²⁰⁴. Ces cycles politiques, pluriannuels, permettent de définir une méthodologie afin de « *fixer, mettre en œuvre et évaluer les priorités en matière de lutte contre la grande criminalité internationale organisée* »²²⁰⁵. En outre, si l'instauration de ces deux comités contribue à renforcer la coordination au sein de la PESC et de l'ELSJ, leur mise en relation joue un rôle important dans la mise en cohérence de la mise en œuvre des actions entreprises dans le cadre de la PESC et de l'ELSJ²²⁰⁶.

Dès l'instauration du COSI, la stratégie de sécurité intérieure de 2010 prévoyait que le COSI et le COPS collaborent et se rencontrent régulièrement²²⁰⁷. Cette collaboration est prévue juridiquement dans les mandats respectifs des deux comités. Le COPS est chargé d'entretenir « *une coordination efficace et permanente entre les travaux de la PESC et ceux menés dans d'autres piliers* »²²⁰⁸. De son côté, les traités prévoient expressément que « *les représentants*

²²⁰⁰ Article 2 de la décision 2010/131/UE, préc.

²²⁰¹ Etude de la Direction générale des politiques internes du Parlement européen, Liberté civiles, justice et affaires intérieures, « La stratégie de sécurité intérieure de l'UE. Le cycle politique de l'UE. Le rôle des agences (ELSJ). Promesses, dangers et prérequis », 2011, p. 4 et 5.

²²⁰² *Ibid.*, p. 8

²²⁰³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Rapport final sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'UE (2010- 2014), 20 juin 2014, COM (2014) 365 final, p. 4.

²²⁰⁴ Projet de conclusions du Conseil sur la création et mise en œuvre d'un cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée, 25 octobre 2010, doc. 15358/10. Voir notamment P. BERTHELET, « Quel avenir pour le comité de sécurité intérieure européenne (COSI) ? », *Réseau Universitaire européen Droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice*, 26 novembre 2013, disponible sur : <http://www.gdr-elsj.eu/2013/11/26/cooperation-policiere/quel-avenir-pour-le-comite-de-securite-interieure-europeenne-cosi/> (consulté en octobre 2024).

²²⁰⁵ Conclusions du Conseil sur la poursuite du cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée pour la période 2018-2021, 27 mars 2017, doc. 7704/17, p. 2. Voir également le projet de conclusions du Conseil sur la création et mise en œuvre d'un cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée, 25 octobre 2010, doc. 15358/10.

²²⁰⁶ J.-C. MARTIN, « Le renforcement des synergies entre sécurités intérieure et extérieure », in J. AUVRET-FINCK, *Vers une relance de la politique de sécurité et défense commune?*, Larcier, 2014, pp. 239-258, spéc. p. 248.

²²⁰⁷ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre, 22 novembre 2010, COM (2010) 673 final, p. 18.

²²⁰⁸ Annexe §2 b) de la décision 2001/78/PESC, préc.

des organes et organismes concernés de l'Union peuvent être associés aux travaux » du COSI²²⁰⁹. La décision établissant le COSI prévoit en effet que *« des représentants d'Eurojust, d'Europol, de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) et d'autres organismes concernés sont invités à assister, en qualité d'observateurs, aux réunions du comité permanent »*²²¹⁰. Il contribue dès lors *« à assurer la cohérence de l'action de ces organismes »*²²¹¹. Des organismes tels que le COPS ou le SEAE peuvent dès lors être invités à assister aux réunions du COSI. La mise en relation entre le COPS et le COSI est aussi consacrée dans le cadre spécifique de la clause de solidarité²²¹².

En pratique, cette mise en relation entre le COPS et le COSI repose sur un cadre souple et pragmatique. Le premier rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du COSI établit que celui-ci *« continuera de s'attacher à appliquer à l'égard de la sécurité intérieure de l'UE une approche large, pragmatique, souple et réaliste tout en conservant une marge de souplesse pour faire face à des menaces inattendues ou nouvelles contre la sécurité de l'UE. Une coopération étroite et efficace entre le COSI, les agences relevant de la JAI et les acteurs associés à la politique étrangère et de sécurité commune sera essentielle et contribuera grandement à la réalisation de progrès à l'avenir »*²²¹³. La relation entre le COPS et le COSI repose ainsi sur un cadre informel et sur des réunions régulières.

B. La relation régulière et informelle entre le COPS et le COSI

Les échanges entre les deux comités sont *« déterminant(s) dans la mise en cohérence des actions de sécurité intérieure et extérieure »*²²¹⁴. En effet, la relation instaurée de manière régulière et informelle entre le COPS et le COSI joue un rôle important dans la réflexion, la mise en place et le suivi des vecteurs de coopération entre les acteurs de la PESC et de l'ELSJ.

²²⁰⁹ Article 71 TFUE.

²²¹⁰ Article 5 §1 de la décision 2010/131/UE, préc.

²²¹¹ *Ibid.*, article 5 §2.

²²¹² Article 222 §3 al. 3 TFUE : En cas d'activation de cette clause, 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 »*.

²²¹³ Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2010 à juin 2011, 23 septembre 2011, doc. 14614/11, p. 9.

²²¹⁴ J.-C. MARTIN, « Le renforcement des synergies entre sécurités intérieure et extérieure », *op. cit.*, p. 248.

Elle joue un rôle moteur dans le renforcement des synergies entre les acteurs institutionnels et opérationnels de la PESC et de l'ELSJ²²¹⁵.

Très rapidement après son instauration, le 7 septembre 2010, le COSI a retenu parmi les quatorze thèmes de son programme de travail, l'interaction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure et plus spécifiquement avec le COPS²²¹⁶. Le 1^{er} juin 2011, la première réunion informelle entre le COPS et le COSI a eu lieu. Elle a permis de procéder à un échange de point de vue sur la manière d'améliorer les synergies entre les dimensions intérieure et extérieure de la sécurité de l'Union²²¹⁷. Au cours de cette réunion, le COSI a notamment accueilli les différents éléments de la feuille de route élaborée par la Direction de la gestion de crise et de la planification (CMPD) identifiant des lignes d'action à mettre en œuvre afin de renforcer les liens entre les acteurs de la PSDC et l'ELSJ²²¹⁸. Cette feuille de route vise à renforcer la coopération entre acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ dans cinq domaines : le soutien en matière de renseignement, l'échange d'informations, la prise de décisions, la planification de nouvelles missions civiles de gestion de crises et le renforcement des capacités des missions²²¹⁹.

Depuis lors, le COPS et le COSI se réunissent de manière régulière, tous les six mois, une fois par présidence tournante du Conseil²²²⁰. Leurs réunions portent sur une pluralité de thématiques sécuritaires revêtant une dimension interne et externe. Leur relation est évolutive et pragmatique en fonction des menaces auxquelles l'Union est confrontée. Leurs discussions s'étendent également à travers différentes zones géographiques et au niveau de leur groupe de travail respectif, le groupe de soutien COSI et le comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM)²²²¹. Ces deux organes sont chargés respectivement de préparer les

²²¹⁵ M. NAROJEK, "CSDP/FSJ link", *Handbook on CSDP Missions and Operations. The Common Security and Defence Policy of the European Union*, 2015, ISBN: 978-3-902275-42-4, p. 50-55, spéc. p. 53.

²²¹⁶ Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2010 à juin 2011, 23 septembre 2011, doc. 14614/11, p. 3.

²²¹⁷ COM (2011) 790 final, préc., p. 30.

²²¹⁸ Strengthening ties between CSDP and FSJ - Elements of a draft Road Map, 17 October 2001, doc. 15562/11, p. 3.

²²¹⁹ Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2010 à juin 2011, 23 septembre 2011, doc. 14614/11, p. 6. Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 1.

²²²⁰ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14, p. 2.

²²²¹ Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2011 à décembre 2012, 7 mars 2013, doc. 7282/13, p. 2.

réunions du COSI et du COPS. Des représentants du groupe de soutien COSI sont invités à certaines réunions du CIVCOM²²²².

Initialement tournée vers le renforcement des liens entre la PSDC et l'ELSJ²²²³, la coopération entre le COPS et le COSI a rapidement ciblé des menaces sécuritaires communes et des zones géographiques bien identifiées. Lors des premières réunions des 14 décembre 2011 et 2 octobre 2012, leurs échanges portèrent sur le renforcement de la coopération entre les acteurs de l'ELSJ et de la PSDC dans la lutte contre la criminalité organisée dans les Balkans occidentaux, ainsi que sur la lutte contre la cybercriminalité²²²⁴. Au cours des années 2013 et 2014, la lutte contre le terrorisme, et plus particulièrement la problématique des combattants étrangers en Syrie et de leur retour, constituait un « *important sujet de discussion* »²²²⁵ au même titre que les questions migratoires²²²⁶. Au cours de l'année 2015, après la vague d'attentats au sein des États membres et la crise migratoire, leurs échanges portèrent plus particulièrement sur le démantèlement des réseaux de trafic de clandestins et de traite d'êtres humains dans le Sahel et en Méditerranée²²²⁷. Cette année a en effet été marquée par le renforcement de l'action de l'Union dans ce domaine avec le déploiement de l'opération militaire navale Sophia et le renforcement des moyens des agences de l'ELSJ²²²⁸. Le renforcement de la coopération avec les pays d'origine et de transit ou des régions telles que le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord ou les Balkans occidentaux, ainsi qu'entre les missions de la PSDC et les acteurs de l'ELSJ, a été également considérée par les deux comités comme un « *thème fondamental* »²²²⁹. En effet, le renforcement de la coopération les pays des Balkans occidentaux, la Turquie, les pays de la région du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord en matière de sécurité et d'échanges

²²²² Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2013 à juin 2014, 17 octobre 2014, doc. 14440/14, p. 4.

²²²³ Le 2 octobre 2012, le COSI et le COPS ont notamment examiné un premier rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la feuille de route sur le renforcement des liens entre la PSDC et l'ELSJ. Voir le rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2011 à décembre 2012, 7 mars 2013, doc. 7282/13, p. 9.

²²²⁴ *Ibid.*

²²²⁵ Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2013 à juin 2014, 17 octobre 2014, doc. 14440/14, p. 2.

²²²⁶ *Ibid.*, p. 17.

²²²⁷ Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2014 à décembre 2015, 11 mars 2016, doc. 7033/16, p. 4 et 26. La désorganisation des groupes criminels impliqués dans les filières d'immigration clandestine et de traite des êtres humains constituait « une priorité » du COSI.

²²²⁸ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1.

²²²⁹ *Ibid.*, p. 26 et 27.

d'informations figurait parmi les domaines prioritaires de la stratégie de sécurité intérieure²²³⁰ et un élément de réponse aux aspects extérieurs de la lutte contre le terrorisme. Au cours des années 2016 et 2017, la lutte contre le terrorisme, notamment la question de la coopération avec l'Algérie, ainsi que le démantèlement des réseaux de trafic de clandestins et de traite d'êtres humains s'inséraient toujours au cœur des échanges entre le COPS et le COSI²²³¹. Plus précisément, le 16 mai 2017, au cours d'un déjeuner de travail, le COSI et le COPS abordèrent notamment la question de la coopération entre la PSDC et l'ELSJ en matière de terrorisme en vue de préparer les discussions « *devant être menées lors du déjeuner commun des ministres de l'intérieur et de la défense* »²²³². Les discussions portèrent essentiellement sur le renforcement de la coopération entre les missions de la PSDC et les agences de l'ELSJ, concernant les échanges d'informations et l'accès aux données relatives aux théâtres d'opérations recueillies par les missions de la PSDC dans le cadre de la lutte contre le terrorisme²²³³.

Au cours des années 2017 et 2018, le COPS et le COSI participèrent conjointement à l'élaboration et au suivi d'un mécanisme de coopération entre les acteurs opérationnels de la PSDC et de l'ELSJ. En mai 2018, le Conseil instaura un projet pilote sous la forme d'une cellule d'information en matière criminelle (ci-après « CIC) composée de représentants, d'Europol, de Frontex et de certaines autorités répressives des États membres au sein de l'opération Sophia²²³⁴. Cette CIC a pour objectif « *de faciliter la réception, la collecte et la transmission des informations, y compris des données à caractère personnel, concernant le trafic de migrants et la traite des êtres humains, l'embargo sur les armes à destination de la Libye, les trafics illicites [...] et les délits touchant à la sécurité de l'opération* »²²³⁵. Avant sa mise en place, le COPS et le COSI, lors d'une réunion conjointe, procédèrent à l'examen de ce projet pilote²²³⁶. Après la mise en place de la CIC, le rapport conjoint des membres de l'opération

²²³⁰ Conclusions du Conseil sur l'examen à mi-parcours de la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020, 17 octobre 2017, doc. 13319/17.

²²³¹ Projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2016 à juin 2017, 20 novembre 2017, doc. 14108/1/17 REV 1, p. 7 et 11.

²²³² *Ibid.*, p. 31.

²²³³ *Ibid.* Voir, *infra*.

²²³⁴ Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

²²³⁵ Décision (PESC) 2018/717 du Conseil du 14 mai 2018 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 120 du 16 mai 2018, p. 10–11, article 1.

²²³⁶ Multinational structures available to CSDP Food for Thought, 23 August 2017, doc. 11716/17. Projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2017 à décembre 2018, doc. 6818/1/19 REV 1, p. 27.

Sophia et des agences Europol et Frontex sur les résultats finaux du projet pilote²²³⁷ fut présenté en novembre 2018 lors de la réunion entre le COSI et le COPS²²³⁸. Ces derniers considèrent le projet pilote comme « *un progrès tangible* »²²³⁹ dans le renforcement de la coopération opérationnelle entre les acteurs de la PSDC et de l'ELSJ. Au cours de cette même période, le 23 novembre 2018, la réunion conjointe du COPS et du COSI prit « *note* »²²⁴⁰ de l'établissement du pacte en matière de PSDC civile, approuvé par le Conseil le 19 novembre 2018 dont les engagements 20 et 21 appellent à une coopération PSDC-JAI plus étroite²²⁴¹. Ils contribuent activement à la mise en œuvre de ce pacte. Des discussions ont notamment eu lieu en ce qui concerne le renforcement du dialogue entre le COSI et certaines missions civiles de la PSDC, et plus particulièrement avec l'EUAM Ukraine et l'EULEX Kosovo²²⁴². Pour la première, dans le cadre du renforcement de la coopération entre l'Union européenne et l'Ukraine dans le domaine de la sécurité intérieure²²⁴³, le chef de la mission a présenté au COSI une « *vue d'ensemble de la réforme du secteur de la sécurité en Ukraine en mettant l'accent sur cinq grands domaines prioritaires de soutien (répartition des compétences, gestion des ressources humaines, police de proximité, ordre public et enquêtes pénales)* »²²⁴⁴. Pour la seconde, des dialogues ont été mis en place avec la mission dans le cadre de la lutte contre le terrorisme²²⁴⁵ et la lutte contre la grande criminalité dans les Balkans occidentaux²²⁴⁶.

Entre 2019 et 2020, le COPS et le COSI continuèrent d'examiner la question des informations recueillies sur les champs de bataille dans le cadre de la lutte contre le terrorisme sur la base d'un document émanant du coordinateur de l'UE pour la lutte contre le

²²³⁷ General Secretariat of the Council, Crime Information Cell Pilot Project - Final Report, 16 November 2018, doc. 14312/18.

²²³⁸ Projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2017 à décembre 2018, doc. 6818/1/19 REV 1, p. 28.

²²³⁹ *Ibid.*, p. 9.

²²⁴⁰ *Ibid.*, p. 28.

²²⁴¹ Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile, 19 novembre 2018, doc. 14305/18. Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

²²⁴² Projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2017 à décembre 2018, doc. 6818/1/19 REV 1, p. 28 et 29.

²²⁴³ Conclusions du Conseil sur le renforcement de la coopération entre l'Union européenne et l'Ukraine dans le domaine de la sécurité intérieure, 11 décembre 2017, doc. 15615/17.

²²⁴⁴ Projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2017 à décembre 2018, doc. 6818/1/19 REV 1, p. 28.

²²⁴⁵ Joint Action Plan on Counter-Terrorism for the Western Balkans, 24 September 2018, doc. 12411/18.

²²⁴⁶ Integrative Internal Security Governance (IISG) in the Western Balkans - draft Integrative Plan of Action for the Western Balkan Counter Serious Crime Initiative (WBCSCi), 13 February 2018, doc. 5934/18.

terrorisme²²⁴⁷. L'un des scénarios examinés consistait à permettre les échanges de données collectés au cours d'une opération de gestion de crise menée par l'Union avec les agences de l'ELSJ²²⁴⁸. Au cours de cette même période, les COPS et le COSI ont continué à échanger sur la mise en œuvre du pacte en matière de PSDC civile. Plus précisément, ils ont débattu sur une éventuelle mise en place d'un autre projet pilote, au Niger, sur forme d'une plateforme de coordination en matière de criminalité organisée²²⁴⁹. Enfin, le COSI et le COPS ont échangé sur la lutte contre les menaces hybrides, sur la base d'un document de réflexion de la présidence²²⁵⁰. Ils ont constaté « *la nécessité d'une approche de l'UE dans ce domaine, qui nécessite également la mise en place d'outils internes et externes* »²²⁵¹. Au cours de la période 2020 et 2021, le COPS et le COSI ont poursuivi leurs travaux sur la mise en œuvre du pacte en matière de PSDC civile. Ils ont notamment échangé sur la mise au point des projets pilotes, appelés « mini-concepts » prévus par le pacte en matière de PSDC civile²²⁵². Ils ont également débattu sur la promotion de la coopération entre les acteurs de la PSDC et de l'ELSJ « *au moyen d'activités spécifiques visant à rapprocher les administrations et agences nationales et européennes chargées des questions relevant de la PSDC et de la JAI* »²²⁵³, prévue dans les conclusions du Conseil sur le pacte en matière de PSDC civile²²⁵⁴. À cette fin, deux ateliers thématiques ont été organisés en juillet et décembre 2021 afin de renforcer la coopération entre la PSDC et l'ELSJ portant notamment sur la coordination entre le COPS et le COSI, mais aussi

²²⁴⁷ Sur la base d'un document émanant du coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme. EU Counter-Terrorism Coordinator, Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counterterrorism, 16 May 2019, doc. 6336/19 RESTREINT UE + ADD 1 RESTREINT UE + ADD 2 LIMITE. Voir le rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2019 à juin 2020, doc. 11413/20, p. 17.

²²⁴⁸ Les autres scénarios envisagés les données collectées par les Etats membres au cours de leurs propres opérations militaires et celles par les Etats tiers et les organisations internationales. Voir EU Counter-Terrorism Coordinator, Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counter-terrorism, 19 September 2017, doc. 12347/17, p. 3 et 4.

²²⁴⁹ Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2019 à juin 2020, doc. 11413/20, p. 30. Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

²²⁵⁰ Presidency background paper, Countering hybrid threats, 20 September 2019, doc. WK 10276/19 LIMITE.

²²⁵¹ Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2019 à juin 2020, doc. 11413/20, p. 30.

²²⁵² Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

²²⁵³ Projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2020 à décembre 2021, 24 mai 2022, doc. 8685/1/22 REV 1, p. 23.

²²⁵⁴ Conclusions du Conseil sur le pacte en matière de PSDC civile, 7 décembre 2020, doc. 13571/20, point 9, p. 6.

entre le groupe de soutien COSI et le CIVCOM²²⁵⁵. L'objectif était également d'augmenter le nombre d'agents des services répressifs au sein des missions de la PSDC²²⁵⁶. Ensuite, lors de la réunion conjointe en septembre 2021, le COPS et le COSI ont échangé sur la lutte contre le terrorisme. Ils « *ont accueilli positivement* » le plan d'action présenté pour la lutte contre le terrorisme concernant l'Afghanistan²²⁵⁷, élaboré par le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, en coordination avec la Commission, le SEAE, la présidence et les agences de l'ELSJ²²⁵⁸ et accueilli favorablement par les États membres lors du Conseil JAI du 8 octobre 2021²²⁵⁹, visant notamment à renforcer le dialogue entre les différents acteurs concernés en matière d'échange de renseignement²²⁶⁰. Enfin, les échanges entre le COSI et le COPS ont porté sur les travaux relatifs à la mise en place de la boussole stratégique adoptée en mars 2022²²⁶¹.

Les discussions entre le COPS et le COSI en 2022 et 2023 furent particulièrement fournies, notamment en raison du conflit en Ukraine, impactant aussi bien la sécurité à l'intérieur de l'Union qu'à l'extérieur. Les deux Comités échangèrent notamment sur la nécessité d'une mise en œuvre rapide du pacte en matière de PSDC civile²²⁶². Le pacte prévoit, en effet, le renforcement de la coopération entre les acteurs de l'ELSJ et de la PSDC civiles²²⁶³. Des travaux ont également eu lieu entre les deux instances préparatoires du COPS et du COSI, le groupe de soutien COSI et le CIVCOM. Les deux groupes, par deux réunions informelles en avril 2022, ont notamment échangé sur la mise en place des mini-concepts, prévue par le pacte, pour les missions PSDC civiles liées à la criminalité organisée²²⁶⁴. La réunion a également porté sur d'autres mini-concepts relatifs « *au patrimoine culturel, aux défis en matière de sécurité liés à la migration irrégulière, à la cybersécurité et à la cybercriminalité, ainsi qu'à la lutte*

²²⁵⁵ Projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2020 à décembre 2021, 24 mai 2022, doc. 8685/1/22 REV 1, p. 23.

²²⁵⁶ *Ibid.*

²²⁵⁷ Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, Afghanistan : plan d'action pour la lutte contre le terrorisme, 29 septembre 2021, doc. 12315/21.

²²⁵⁸ *Ibid.*, p. 2.

²²⁵⁹ Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, 7 et 8 octobre 2021, 12574/21, p. 8.

²²⁶⁰ Projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2020 à décembre 2021, 24 mai 2022, doc. 8685/1/22 REV 1, p. 14.

²²⁶¹ *Ibid.*, p. 8 et 23.

²²⁶² Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) pour la période allant de janvier 2022 à juin 2023, 6 octobre 2023, doc. 13444/23, p. 21.

²²⁶³ Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile, 22 mai 2023, doc. 9588/23, p. 5.

²²⁶⁴ Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) pour la période allant de janvier 2022 à juin 2023, 6 octobre 2023, doc. 13444/23, p. 21.

contre le terrorisme et à la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent »²²⁶⁵, mais aussi en matière de lutte contre la criminalité environnementale et la réduction de l'empreinte environnementale des forces de sécurité intérieure. Enfin, en février 2023, les deux comités échangèrent sur la nécessité de renforcer encore davantage la coopération entre la PSDC et l'ELSJ « *compte tenu de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine* »²²⁶⁶. À cette fin, « *plusieurs moyens d'accroître la coopération ont été relevés, notamment la nécessité pour la communauté JAI, compte tenu de son mandat, de ses ressources et de ses besoins opérationnels, de renforcer son rôle dans le nouveau pacte en matière de PSDC civile, ainsi que dans la planification et le réexamen des missions PSDC* »²²⁶⁷. Des membres du groupe de soutien COSI ont notamment été invités à participer à la mise en place au sein du CIVCOM de la mission civile déployée en Moldavie²²⁶⁸. Enfin les deux Comités identifièrent d'autres missions civiles présentant des intérêts pour les actions de l'ELSJ²²⁶⁹.

Bien que la relation entre le COSI et le COPS soit étendue sur le fond, aussi bien d'un point de vue thématique, au regard des menaces sécuritaires communes, que géographique, au regard des zones d'actions communes, elle demeure encore largement limitée d'un point de vue formel. En effet, si la relation entre le COPS et le COSI a permis d'instaurer un canal de communication régulier entre les acteurs de la PESC et de l'ELSJ, cette relation reste fondamentalement cantonnée à des échanges et au suivi des actions entrepris dans chaque domaine. De la même manière, cette relation reste limitée d'un point de vue temporel à une réunion par présidence tournante, soit une réunion tous les six mois. Certains auteurs plaident pour une coopération plus systématique et plus structurée entre le COPS et le COSI²²⁷⁰. En outre, cette relation entre le COPS et le COSI, pleinement établie et entretenue²²⁷¹, constitue un

²²⁶⁵ *Ibid.*

²²⁶⁶ *Ibid.*, p. 22.

²²⁶⁷ *Ibid.*

²²⁶⁸ Décision (PESC) 2023/855 du Conseil du 24 avril 2023 relative à une mission de partenariat de l'Union européenne en Moldavie (EUPM Moldova), JOUE n° L 110 du 25 avril 2023, p. 30–36.

²²⁶⁹ EUCAP Niger, l'EUAM Ukraine et la nouvelle mission de partenariat de l'Union européenne en Moldavie (EUPM Moldova)

²²⁷⁰ S. MAVRAKOU, "The Internal - External Security Nexus: A contribution to a better understanding and operationalisation of cooperation between civilian CSDP and JHA", *European Centre of Excellence for Civilian Crisis Management in Berlin (CoE)*, November 2021, p. 14.

²²⁷¹ Il n'est pas rare que le Conseil rappelle sa volonté de poursuivre les relations entre le COPS et le COSI. Voir notamment, Enhancing the role of COSI, 12 May 2017, doc. 8900/17, p. 4 ; Conclusions du Conseil sur l'examen à mi-parcours de la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020, 17 octobre 2017, doc. 13319/17, p. 8 ; Implementation of the renewed EU Internal Security Strategy: joint Presidency paper 5618/20, p. 20.

modèle de coopération sur lequel l'Union souhaite renforcer la coordination entre les groupes de travail au sein du Conseil²²⁷².

II. L'implication réciproque des groupes de travail du Conseil dans les domaines de la PESC et de l'ELSJ

Le Conseil dispose en son sein d'une pluralité de groupes de travail dans les domaines de la PESC et de l'ELSJ (A). Leur collaboration est difficilement perceptible faute d'informations suffisantes sur le sujet. Toutefois, certains indices semblent prouver son effectivité (B).

A. La pluralité des groupes de travail et de comités dans les domaines de la PESC et de l'ELSJ

Les groupes de travail et les comités dont les travaux portent sur la PESC sont définis de manière géographique et thématique tandis que ceux dont les travaux portent sur l'ELSJ sont définis exclusivement de manière thématique²²⁷³. Parmi les plus importants groupes de travail et comités dans le domaine de la PESC, le Conseil dispose d'un Comité militaire de l'Union européenne (CMUE)²²⁷⁴ et d'un Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM)²²⁷⁵. Ces deux comités ont été instaurés par le Conseil. En matière de PESC, le Conseil dispose également d'un groupe de travail horizontal des conseillers pour les relations extérieures (groupe RELEX) disposant d'une formation « Sanctions » visant à contrôler et évaluer les mesures restrictives adoptées dans le cadre de la PESC²²⁷⁶. Dans le domaine de l'ELSJ, le Conseil dispose notamment du Comité de coordination dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (ex- « comité de l'article 36 » ou

²²⁷² Plan d'action conjoint mettant en œuvre le pacte en matière de PSDC civile, 30 avril 2019, SWD (2019) 173 final, p. 15.

²²⁷³ Pour les différents groupes et comités, voir : Inventaire des groupes et comités participant aux travaux préparatoires du Conseil, 12 janvier 2022, doc. 5253/22.

²²⁷⁴ Décision 2001/79/PESC du Conseil du 22 janvier 2001 portant création du Comité militaire de l'Union européenne, JOUE n° L 27 du 30 janvier 2001, p. 4–6.

²²⁷⁵ Décision 2000/354/PESC du Conseil du 22 mai 2000 instituant un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises, JOUE n° L 127 du 27 mai 2000, p. 1–1.

²²⁷⁶ Contrôle et évaluation des mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la PESC - Création d'une formation « Sanctions » du Groupe des conseillers pour les relations extérieures (RELEX/Sanctions), 22 janvier 2004, doc. 5603/04.

« CATS »)²²⁷⁷ et le groupe de travail JAIEX²²⁷⁸. Au sein des formations affaires étrangères et JAI, le Conseil dispose également de deux groupes de travail liés à la lutte contre le terrorisme, le groupe « Terrorisme », pour les « aspects internationaux » (COTER) rattaché à la formation Affaires étrangères, et le groupe « Terrorisme » (TWP) rattaché au Conseil JAI²²⁷⁹. Un représentant du haut représentant de l'Union assure la présidence de la majorité des groupes rattachés au Conseil AE, à l'exception notamment du groupe COTER.

Concernant les comités institués en matière de PESC, le CIVCOM est notamment chargé de faire des rapports au COREPER et de « *fournir des informations, de formuler des recommandations et de donner son avis au comité politique et de sécurité intérimaire [COPS] et aux autres instances appropriées du Conseil, conformément à leurs compétences respectives, sur les aspects civils de la gestion des crises* »²²⁸⁰. Il a à sa charge les différents aspects de la gestion civile des crises. En cela, il contribue à la mise en synergie des ressources et des outils de l'Union en matière de gestion de crise²²⁸¹. De son côté, le CMUE est l'organe militaire le plus élevé mis en place au sein du Conseil. Il est chargé de donner des avis militaires, de formuler des recommandations destinées au COPS et de fournir des directives militaires à l'État-major de l'Union européenne (EMUE)²²⁸². Il assume également la direction militaire de toutes les activités militaires dans le cadre de l'Union²²⁸³. Sa coopération avec des organes, comités ou groupes de travail liés aux questions de l'ELSJ est beaucoup moins présente que le CIVCOM. Ces relations portent principalement avec les autorités militaires de l'OTAN, les membres européens de l'OTAN n'appartenant pas à l'Union européenne et les autres pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne²²⁸⁴. Les autres groupes de travail au sein du Conseil affaires étrangères sont principalement des groupes de travail à portée thématique ou géographique²²⁸⁵.

²²⁷⁷ Comité de coordination dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (ex- "comité de l'article 36" ou "CATS"), 16 novembre 2009, doc. 16070/09 ; L'avenir du CATS, 18 novembre 2011, doc. 17187/11.

²²⁷⁸ Constitution d'un groupe d'appui ad hoc concernant la dimension externe des questions JAI, 28 octobre 2008, doc. 14431/1/08. Devenu permanent en 2009: Implications of the Treaty of Lisbon provisions for the JHA working structures, 16 December 2009, doc. 17653/09, p. 5. Voir aussi : Recommendations for JAIEX working methods, 14 September 2011, doc. 14145/11.

²²⁷⁹ Pour les différents groupes et comités, voir : Inventaire des groupes et comités participant aux travaux préparatoires du Conseil, 12 janvier 2022, doc. 5253/22.

²²⁸⁰ Article 2 de la décision 2000/354/PESC, préc.

²²⁸¹ *Ibid.*, considérant 4 du préambule.

²²⁸² Point 1 de l'annexe de la décision 2001/79/PESC, préc.

²²⁸³ *Ibid.*, point 2 de l'annexe de la décision.

²²⁸⁴ *Ibid.*, point 5 de l'annexe de la décision.

²²⁸⁵ Voir l'inventaire des groupes et comités participant aux travaux préparatoires du Conseil, 12 janvier 2022, doc. 5253/22, p. 8.

Concernant les groupes de travail institués en matière d'ELSJ, les groupes CATS et JAIEX sont ceux dont la coordination avec les groupes de travail des affaires étrangères est la plus pertinente. Le premier, le CATS, ex-comité de l'article 36 créé en 1999 par le COREPER, a pour mission de préparer « *les travaux du Conseil dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale* »²²⁸⁶ et de coordonner les questions traitées par les différents groupes en matière de policière, douanière et pénale²²⁸⁷. Renouvelé en 2009²²⁸⁸ puis en 2011, il constitue désormais un groupe de travail permanent au sein du Conseil²²⁸⁹. Il est chargé d'assister le COREPER « *pour ce qui a trait aux questions de coopération policière et judiciaire en matière pénale ayant un caractère juridique, horizontal, ou stratégique* »²²⁹⁰ et joue « *un rôle stratégique de premier plan dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale* »²²⁹¹. À cette fin, il collabore avec les autres groupes de travail et comités du Conseil²²⁹². Le second, le JAIEX, a été créé par le COREPER sur proposition de la présidence française du Conseil en 2008. Sa mission est d'accroître la cohérence au sein de la dimension externe de la JAI et avec l'ensemble des politiques externes de l'Union²²⁹³. Il est devenu permanent en 2009²²⁹⁴. L'objectif de ce groupe de travail *ad hoc* est « *de faciliter l'échange d'information et de contribuer à une réflexion plus stratégique et plus horizontale dans ce domaine, avec l'objectif d'appuyer les travaux des comités et groupes RELEX et JAI compétents dans ce domaine en contribuant à leur cohérence et sans préjudice du mandat de ces comités et groupes* »²²⁹⁵. Il a pour mission de « *faciliter un flux d'information régulier entre les enceintes de travail JAI et RELEX* »²²⁹⁶. En 2010, le Conseil a souligné l'importance de ce groupe dans les échanges d'informations entre les différents groupes de travail géographiques

²²⁸⁶ Comité de coordination dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (ex- "comité de l'article 36" ou "CATS"), 16 novembre 2009, doc. 16070/09.

²²⁸⁷ Compétences des instances du Conseil dans le domaine de la justice et des affaires intérieures après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, 4 mars 1999, 6166/1/99 REV 1, point 5

²²⁸⁸ Comité de coordination dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (ex- "comité de l'article 36" ou "CATS"), 16 novembre 2009, doc. 16070/09.

²²⁸⁹ L'avenir du CATS, 18 novembre 2011, doc. 17187/11.

²²⁹⁰ *Ibid.*, point 1.

²²⁹¹ *Ibid.*, point 3.

²²⁹² *Ibid.*, point 1.

²²⁹³ Constitution d'un groupe d'appui ad hoc concernant la dimension externe des questions JAI, 28 octobre 2008, doc. 14431/1/08 ; Recommendations for JAIEX working methods, 14 September 2011 doc. 14145/11.

²²⁹⁴ Implications of the Treaty of Lisbon provisions for the JHA working structures, 16 December 2009, doc. 17653/09, p. 5.

²²⁹⁵ Constitution d'un groupe d'appui ad hoc concernant la dimension externe des questions JAI, 28 octobre 2008, doc. 14431/1/08, point 3.

²²⁹⁶ *Ibid.*, p. 4.

et thématiques²²⁹⁷. Bien que les informations concernant les activités de ce groupe de travail soient peu précises, il a été impliqué dans de nombreuses thématiques sécuritaires, notamment à travers les relations avec les États-Unis, les Balkans occidentaux ou encore l'Afrique de l'Ouest et au Sahel²²⁹⁸. Contrairement aux groupes de travail de la formation Affaires étrangères, la formation JAI ne dispose pas de groupe de travail à portée géographique. Il n'existe pas, par exemple, un groupe de travail dédié aux pays des Balkans occidentaux, dont les actions de l'Union sont importantes dans le domaine de l'ELSJ. Les activités de l'ELSJ s'étendent par ailleurs à d'autres zones géographiques, telles que l'Afrique, l'Afghanistan ou les États-Unis. En revanche, un groupe de travail sur les Balkans occidentaux existe au sein du Conseil Affaires étrangères. Cela implique donc une collaboration entre les différents groupes de travail. Cette dernière reste cependant difficilement perceptible.

B. Une collaboration difficilement perceptible entre les différents groupes de travail du Conseil

La volonté de renforcer la cohérence entre les différents groupes de travail du Conseil, notamment entre le Groupe COTER et le Groupe TWP, entre le CIVCOM, le CATS et le groupe de travail JHA-RELEX (JAEIX), ainsi qu'entre le COSI et le COPS, figurait parmi les propositions de la Commission et du haut représentant dans l'objectif plus global de renforcer les liens entre les acteurs de la PSDC et de l'ELSJ²²⁹⁹. Un document de la présidence du Conseil proposait également la tenue de réunions conjointes entre les différents groupes de travail, notamment entre les groupes COTER et TWP et le groupe JAEIX avec différents groupes de travail relatifs aux affaires étrangères²³⁰⁰. La doctrine appelle également à un renforcement de la coordination entre les groupes de travail de la PESC et de l'ELSJ²³⁰¹.

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la coopération entre le groupe COTER et le groupe TWP a rapidement été établie. Dès 2003, les deux groupes ont établi un recueil des

²²⁹⁷ Summary of conclusions of the meeting of the JHA-RELEX Working Party (JAEIX) on 15 January 2010, 1st February 2010, doc. 5645/10, p. 5.

²²⁹⁸ *Ibid.* p. 2 et 3. Voir également J. MONAR, "The EU's Externalisation of Internal Security Objectives: Perspectives after Lisbon and Stockholm", *The International Spectator*, vol. 45, no. 2, June 2010, pp. 23-39, spec. pp. 28-29.

²²⁹⁹ Joint Staff Working Paper Strengthening ties between CSDP and FSJ actors Proposals for a way ahead, 6 May 2011, doc. 9878/11, §65 à 69.

²³⁰⁰ Draft working method for closer cooperation and coordination in the field of EU security, 10 May 2011, doc. 9125/2/11 REV, point 1.2.

²³⁰¹ F. TRAUNER, "The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?", *op. cit.*, p. 37.

évaluations de la menace dans le domaine de la lutte contre le terrorisme²³⁰². Ce document commun présentait un ensemble de menaces qui pesaient sur les intérêts de l'Union à la fois au niveau interne et au niveau international²³⁰³. Cette coopération s'est poursuivie avec l'initiative du groupe TWP concernant le renforcement des liens entre les aspects extérieurs et intérieurs de la lutte contre le terrorisme²³⁰⁴. Des réunions conjointes ont depuis été réalisées entre les deux groupes de travail²³⁰⁵. Le INTCEN, un organe du SEAE, fournit notamment des évaluations sur la menace terroriste basées sur des renseignements fournis par des organes de la PESC au COSI ainsi qu'au groupe de travail TWP²³⁰⁶. Dans le cadre des missions de gestion de crise, la pratique a démontré assez rapidement une implication de certains groupes de travail, notamment l'ex- « comité de l'article 36 » et le groupe de travail sur la coopération policière, dans le processus de décision des missions de gestion de crise de la PESC. Le plan d'opération de la mission de police en Bosnie-Herzégovine élaboré par le Conseil a été discuté plusieurs fois par l'ex- « comité de l'article 36 » avant d'être adopté en avril 2006²³⁰⁷.

De manière générale, les informations concernant la coopération entre ces groupes de travail sont très peu fournies. Cependant, il est désormais très courant que des références à ces différents groupes de travail relatifs à l'ELSJ figurent sur les documents élaborés ou adoptés par le Conseil dans le domaine de la PESC et inversement. Cette référence à ces différents groupes de travail laisse supposer leurs implications réciproques dans les deux domaines. Ces implications conjointes de ces groupes de travail s'appliquent aussi bien pour les documents stratégiques que les documents à vocation opérationnelle. Pour ces derniers, il n'est pas rare que la mention « JAI » figure dans de nombreuses décisions ou actes du Conseil. Parmi ceux-ci figurent notamment les décisions relatives au plan d'opération²³⁰⁸, au concept d'opération²³⁰⁹

²³⁰² Conclusions du Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003, doc. 11638/03, p. 34.

²³⁰³ *Ibid.*

²³⁰⁴ Projet de conclusion du Conseil sur le renforcement des liens entre les aspects extérieurs et intérieurs de la lutte contre le terrorisme, 26 avril 2011, doc. 8962/11.

²³⁰⁵ Voir notamment le rapport de mise en œuvre des conclusions du Conseil sur le renforcement des liens entre les aspects intérieurs et extérieurs de la lutte contre le terrorisme, 19 octobre 2012, doc. 14819/1/12 REV 1 ; Voir Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, Stratégie de l'UE visant à lutter contre le terrorisme - Document de réflexion, 23 mai 2012, doc. 9990/12.

²³⁰⁶ CMPD Food for Thought Paper "From strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in EUROPE", 5 July 2016, doc. 10934/16, p. 7.

²³⁰⁷ Draft Operation Plan (OPLAN) for the EU Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH), 4 April 2006, doc. 8025/06. Voir G. MOUNIER, "European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security", *op. cit.*, spéc. p. 52.

²³⁰⁸ Voir par exemple le plan d'opération (OPLAN) pour la mission de l'Union européenne en Arménie (EUMA), 14 février 2023, doc. 6223/23.

²³⁰⁹ Voir par exemple le concept d'opération (CONOPS) pour la mission de police prorogée menée dans le cadre de la PESD sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République

ou encore les décisions du COPS relatives à la nomination du chef de la mission de l'Union européenne²³¹⁰. Ces mentions laissent présumer une implication des acteurs de l'ELSJ dans l'élaboration des opérations de gestion de crise de la PSDC. Ensuite, l'implication réciproque de ces groupes de travail relatifs à l'ELSJ et à la PESC couvre une pluralité de documents portant sur des menaces communes. Par exemple, la question de la lutte contre le trafic d'armes à feu implique aussi bien des groupes de travail de l'ELSJ, le CATS, JAIEX, que ceux de la PESC, par l'intermédiaire du COPS²³¹¹. Ce constat s'applique aussi de manière plus générale à la lutte contre les menaces hybrides²³¹². Les questions portant sur la cybersécurité et la cyberdéfense impliquent des contributions conjointes des groupes de travail de la PESC et de l'ELSJ particulièrement intenses. Les documents et actes portant sur les menaces cyber impliquent simultanément et de manière quasiment systématique les groupes de travail RELEX, COTER, CATS, JAIEX, ainsi que le COPS et le COSI²³¹³. En matière de cyberdéfense, les références aux groupes de travail JAIEX, les groupes « Coopération judiciaire en matière pénale » (COPEN) et « Protection civile » (PROCIV) ainsi que le COSI figurent également sur les conclusions du Conseil sur la politique de cyberdéfense de l'UE²³¹⁴. Enfin, les conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile²³¹⁵ font référence à la JAI et au COSI, démontrant l'implication de ce dernier dans son élaboration.

Conclusion de la Section 2

Face aux menaces sécuritaires communes, les instances préparatoires du Conseil en matière de PESC et l'ELSJ collaborent de manière effective. Le Conseil dispose d'une pluralité de groupes de travail travaillant sur la PESC et l'ELSJ. Parmi ceux-ci, le COPS et le COSI, les

démocratique du Congo (RDC) 2009/2010, portant notamment sur les violences sexuelles, 7 novembre 2022, doc. 13072/09 DCL 1.

²³¹⁰ Voir par exemple la décision du Comité politique et de sécurité relative à la nomination du chef de la mission de l'Union européenne en Arménie (EUMA), (EUMA/1/2023), 20 janvier 2023, doc. 5303/23.

²³¹¹ Note de transmission, Communication de Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et sociale européen et au Comité des régions, Plan d'action de l'UE en matière de lutte contre le trafic d'armes à feu pour la période 2020-2025, 31 juillet 2020, doc. 10035/20.

²³¹² Conclusions du Conseil, Efforts complémentaires pour renforcer la résilience et lutter contre les menaces hybrides, 10 décembre 2019, doc. 14972/19.

²³¹³ Voir notamment, Conclusions du Conseil sur le renforcement des capacités en matière de cybersécurité dans l'UE, 20 mars 2019, doc. 7737/19 ; Projet de conclusions du Conseil sur la stratégie de cybersécurité de l'UE pour la décennie numérique, 9 mars 2021 doc. 6722/21.

²³¹⁴ Conclusions du Conseil sur la politique de cyberdéfense de l'UE, 22 mai 2023, doc. 9618/23.

²³¹⁵ Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile, 22 mai 2023, doc. 9588/23.

deux comités chargés de la coordination opérationnelle dans leurs deux domaines respectifs, jouent un rôle moteur dans la coordination entre ces deux domaines, aussi bien au niveau institutionnel qu'opérationnel. Les autres groupes de travail semblent coopérer efficacement notamment en matière de terrorisme et en matière de cyberdéfense. Si les informations sont peu disponibles en la matière, plusieurs indices laissent à penser que les différents groupes travaillent de concert lorsqu'ils abordent des menaces communes.

Conclusion du chapitre 1

Disposant de pouvoirs importants en matière de PESC et d'ELSJ, le Conseil joue un rôle central dans la mise en cohérence entre ces deux domaines. Les formations AE et JA traitent des menaces communes qui les obligent à coordonner leurs travaux. Les questions liées aux aspects externes de la migration et à la lutte contre le terrorisme impliquent des travaux parallèles entre les deux formations et ont montré le rôle moteur de la formation JAI sur ces thématiques sécuritaires, le soutien du Conseil AE.

Par ailleurs, la transversalité de ces menaces ont contraint le Conseil à mettre en place en son sein des mécanismes de coordination, qu'il s'agisse des fonctions de coordinateur, en matière de lutte contre le terrorisme et en matière de lutte contre la traite des êtres humains, ou du dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise. Leurs contributions à la cohérence de l'action du Conseil sont assez variables mais démontre la détermination du Conseil à adopter une approche globale et intégrée de la sécurité et de réaction à l'égard de certaines crises sécuritaires.

La coordination imparfaite entre les formations du Conseil est largement compensée par celle mise en place au niveau des instances préparatoires, en particulier par les relations qu'entretiennent les deux comités de la PESC et de l'ELSJ que sont le COPS et le COSI. Leur mise en relation régulière et informelle constitue le moteur de la coordination au sein du Conseil, ainsi qu'entre les acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ. Enfin, si les informations sont peu disponibles sur le sujet, certains indices montrent des travaux et des intérêts communs entre les différents groupes de travail rattachés aux formations JAI et AE du Conseil. La poursuite de l'objectif de sécurité a ainsi contribué au dépassement de cette séparation entre la PESC et l'ELSJ au sein du Conseil en favorisant la coordination entre ces différentes instances. Toutefois, le rôle du Conseil dans la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ reste central, mais perfectible, au même titre que celui du haut représentant.

Chapitre 2 – La contribution ambivalente du haut représentant à la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ

La création de la fonction du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après « haut représentant ») et du service européen pour l'action extérieure (ci-après « SEAE ») figurent parmi les grandes innovations institutionnelles du Traité de Lisbonne aux côtés de la création d'une personnalité juridique unique de l'Union et de la suppression des piliers²³¹⁶. Ces deux acteurs ont été mis en place afin d'améliorer la cohérence entre les différents politiques de l'action extérieure²³¹⁷. Dans le programme de Stockholm, les chefs d'État et de gouvernement avaient souligné que « *l'adoption du traité de Lisbonne offre à l'Union de nouvelles possibilités de mener une action extérieure plus efficace. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui est également vice-président de la Commission, le service européen pour l'action extérieure et la Commission permettront d'améliorer la cohérence entre les instruments de politique extérieure classiques et les instruments à portée intérieure ayant une dimension extérieure importante, tels que ceux liés à la liberté, à la sécurité et à la justice* »²³¹⁸. Disposant de pouvoirs importants en matière de PESC, le haut représentant, assisté par le SEAE, chargé de l'assister dans ses missions, notamment de coordination de l'action extérieure²³¹⁹, est censé jouer un rôle majeur dans la mise en cohérence institutionnelle entre la PESC et l'ELSJ. Toutefois, son rôle dans cette mise en cohérence institutionnelle est largement affaibli au profit d'autres acteurs, l'empêchant d'assurer pleinement cette mission (Section 1). Toutefois cet affaiblissement est contrebalancé par la contribution effective du SEAE à la mise en cohérence institutionnelle et opérationnelle entre la PESC et l'ELSJ (Section 2).

²³¹⁶ J. AUVRET-FINCK, « Les perspectives de l'Union en matière d'action extérieure : le haut représentant et le service d'action extérieure », in C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *La relance de l'Union européenne et la présidence française*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Rencontres européennes », 2011, p. 49-67, spéc., p. 44.

²³¹⁷ Article 18 §4 TUE ; Article 2 §1 de la décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, JOUE n° L 201 du 3 août 2010, p. 30-40.

²³¹⁸ Conseil européen, Le programme de Stockholm — une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, JOUE n° C 115 du 4 mai 2010, point 7.1.

²³¹⁹ Article 27 §3 TUE ; Article 2 §1 de la décision 2010/427/UE, préc.

Section 1 – L’affaiblissement du rôle du haut représentant dans la mise en cohérence institutionnelle entre la PESC et l’ELSJ

La fonction du haut représentant fait l’objet d’une doctrine abondante²³²⁰. Cette dernière a d’ailleurs attribué à ce nouvel organe un certain nombre de sobriquets : « *rouage essentiel* » de l’action extérieure²³²¹, « *moteur réel ou leadership par procuration de la PESC* »²³²² ou encore un « *institutionnal bridge* »²³²³. Le haut représentant joue en effet un rôle essentiel dans la mise en cohérence de l’action extérieure. La question ici est plus spécifiquement d’analyser son rôle dans la mise en cohérence entre la PESC et l’ELSJ, entre le Conseil et la Commission, ainsi qu’en leur sein.

Les rédacteurs du Traité d’Amsterdam ont instauré la fonction de secrétaire général du Conseil/Haut représentant pour la PESC²³²⁴. Cette fonction disposait de très peu d’autonomie vis-à-vis du Conseil puisqu’il cumulait les fonctions de secrétaire général du Conseil et de haut représentant, et ne faisait qu’assister le Conseil « *pour les questions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, en contribuant notamment à la formulation, à l’élaboration et à la mise en œuvre des décisions de politique et, le cas échéant, en agissant au nom du Conseil et à la demande de la présidence, en conduisant le dialogue politique avec des tiers* »²³²⁵. Il avait principalement un rôle de facilitateur et coordinateur entre les États membres et exerçait sous leur contrôle²³²⁶. Il ne disposait notamment pas d’un droit d’initiative au Conseil et sa fonction était notamment source de tension avec le commissaire chargé des relations

²³²⁰ Voir notamment: C. KADDOUS, “Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty” in S. GRILLER, J. ZILLER, *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, 2008, pp. 205-221 ; C. SCHNEIDER, « Le haut représentant », in I. BOSSE-PLATIERE, C. RAPOPORT (dir.), *Abécédaire de droit de l’Union européenne. En l’honneur de Catherine Flaesch-Mougin*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. Droits Européens, 2017, p. 664, pp. 227-242 ; J. AUVRET-FINCK, « Les perspectives de l’Union en matière d’action extérieure : le haut représentant et le service d’action extérieure », *op. cit.* ; A. FERON, « Le haut représentant de l’Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », *Courrier du CRISP*, 2013, n° 2183-2184, pp. 5-58.

²³²¹ J. AUVRET-FINCK, « Les perspectives de l’Union européenne en matière d’action extérieure : le haut représentant et le service d’action extérieure », *op. cit.*, p. 54.

²³²² E. POIDEVIN, *L’Union européenne et la politique étrangère. Le haut représentant pour la politique étrangère et les affaires européennes et de sécurité commune : moteur réel ou leadership par procuration ?*, Paris, L’Harmattan, 2010, 212 p.

²³²³ P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, Oxford University Press, 2nd edition, 26 May 2011, ISBN: 9780199606634, 571 p., spéc., p. 492.

²³²⁴ Article 18 §3 UE du Traité d’Amsterdam : « La présidence est assistée par le Secrétaire général du Conseil, qui exerce les fonctions de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune ».

²³²⁵ Article 26 UE issu du Traité d’Amsterdam.

²³²⁶ E. POIDEVIN, *L’Union européenne et la politique étrangère. Le haut représentant pour la politique étrangère et les affaires européennes et de sécurité commune : moteur réel ou leadership par procuration ?*, *op. cit.*, spéc., p. 20.

extérieures et un « *handicap de taille* »²³²⁷ dans la mise en cohérence au sein de la Commission. Malgré l'insuffisance de sa fonction, la contribution du haut représentant/Secrétaire général du Conseil à la mise en synergie entre la PESC et l'ELSJ n'était pas inexistante. Par sa fonction, il faisait notamment office d'interface entre les acteurs opérationnels de la PSDC et les agences de la JAI²³²⁸.

Le Traité de Lisbonne créa la fonction de haut représentant en lui attribuant une place particulière dans le cadre institutionnel de l'Union. Le haut représentant est un acteur majeur en matière de PESC en présidant le Conseil des affaires étrangères et en étant le vice-président de la Commission²³²⁹. Les fonctions de secrétaire général du Conseil et de haut représentant sont désormais distinctes²³³⁰, confortant son autonomie vis-à-vis du Conseil²³³¹. Fort de cette « *double casquette* »²³³², le haut représentant est un acteur *a priori* privilégié assurer la cohérence entre la PESC et l'ELSJ. Cependant, sa double fonction au sein de l'architecture institutionnelle de l'Union n'est pas sans certaines contraintes. Se situant au centre des enjeux interinstitutionnels entre la Commission et le Conseil, ces contraintes entravent son rôle de la mise en cohérence institutionnelle entre la PESC et l'ELSJ (I). Ces entraves ont été mises en lumière par une utilisation contrastée des leviers dont le haut représentant dispose (II).

I. Le rôle entravé du haut représentant

Le haut représentant est un acteur majeur de la mise en cohérence entre les politiques de l'Union. Il est expressément mandaté par les traités pour accomplir cette exigence de cohérence. Les références à cette mission du haut représentant dans les traités sont multiples²³³³. Ses fonctions au sein du Conseil et la Commission lui donnent une place privilégiée pour lier la PESC et l'ELSJ (A). Toutefois, cette fonction privilégiée n'est pas sans entrave. En raison de son positionnement institutionnel, le haut représentant est contraint de combiner et de partager ses prérogatives avec d'autres acteurs (B)

²³²⁷ J. AUVRET-FINCK, « Les perspectives de l'Union européenne en matière d'action extérieure : le Haut représentant et le service européen pour l'action extérieure », *op. cit.*, p. 47.

²³²⁸ Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 1.

²³²⁹ Articles 17 §4 et 18 §4 TUE. Il cumule désormais les fonctions antérieurement assumées par le haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et le Commissaire aux relations extérieures.

²³³⁰ Article 240 §2 TFUE.

²³³¹ J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune – Acteurs », *op. cit.*, §16.

²³³² Expression utilisée à plusieurs reprises par Catherine SCHNEIDER. Voir C. SCHNEIDER, « Le haut représentant », *op. cit.*

²³³³ Article 18 §4 TUE ; article 21 §3 TUE ; article 26 §2 al. 2 TUE.

A. Une place privilégiée entre la Commission et le Conseil

Contrairement aux autres commissaires, les pouvoirs du haut représentant sont spécifiquement prévus par les traités. Sa procédure de nomination et sa double fonction au sein du Conseil et de la Commission lui donnent une certaine légitimité et une position idéale pour favoriser la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ (1). De plus, au regard des dispositions des traités, le haut représentant dispose d'une pluralité des pouvoirs en matière de PESC (2) qu'il peut utiliser pour favoriser les synergies.

1. Une légitimité et une double fonction au sein du Conseil et de la Commission

Le haut représentant est un interlocuteur et un intermédiaire entre plusieurs institutions de l'Union. Il est fait l'objet d'un « *rattachement organique transversal* »²³³⁴ au sein de l'architecture institutionnelle de l'Union. Il préside le Conseil des Affaires étrangères²³³⁵ et est un des vice-présidents de la Commission²³³⁶. Sous l'angle de la PESC et de l'ELSJ, il ne préside pas le Conseil JAI, présidé par le ministre de l'Intérieur ou de la Justice de l'État membre exerçant la présidence tournante au sein du Conseil. Toutefois, en sa qualité de vice-président de la Commission, il est soumis aux règles de fonctionnement de la Commission²³³⁷. Il est ainsi soumis au respect de la collégialité²³³⁸, lui permettant de coordonner les travaux de la Commission en matière de relations extérieures²³³⁹ et lui donnant par conséquent un droit de regard sur les travaux réalisés au sein de la Commission dans le domaine de l'ELSJ.

Il contribue également aux travaux du Conseil européen²³⁴⁰, sans pour autant être assimilé à un membre à part entière²³⁴¹. Cette prérogative lui donne un accès aux travaux du Conseil européen, notamment sur les différentes stratégies européennes de sécurité intérieure.

²³³⁴ D. BOUVIER, *La représentation internationale de l'Union européenne*, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne, 2020, 702 p., spéc., p. 407.

²³³⁵ Article 18 §3 TUE.

²³³⁶ Articles 17 §4 et 18 §4 TUE.

²³³⁷ Article 18 §4 TUE.

²³³⁸ Article 17 §6 b) TUE.

²³³⁹ Voir European Commission, *Vademecum on Working Relations with the European External Action Service (EEAS)*, SEC (2011) 1636, p. 11: « *The need for coordination and cooperation and the principle of collegiality, as applied between the HR/VP as Vice President and other Commissioners and services dealing with external relations as in all areas of the Commission's work, is clearly established. This is reinforced by the HR/VP's coordination responsibilities under the Treaty* ».

²³⁴⁰ Article 15 §2 TUE.

²³⁴¹ *Ibid.* : « *Le Conseil européen est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, ainsi que de son président et du président de la Commission* ».

En effet, l'article 15 TUE ne spécifie pas que le haut représentant participe aux travaux portant exclusivement sur la PESC²³⁴², lui permettant ainsi de participer aux travaux dans le domaine de l'ELSJ. Enfin, il est également débiteur d'un droit à l'information vis-à-vis du Parlement. Ce dernier est à ce titre régulièrement consulté par le haut représentant sur « *les principaux aspects et les choix fondamentaux* »²³⁴³ de la PESC et de la PSDC et qui l'informe de l'évolution de ces politiques. Le Parlement européen peut aussi lui adresser des questions ou formuler des recommandations et il procède deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la PESC, y compris la PSDC²³⁴⁴.

L'hybridité de son statut justifie sa nomination pour le moins atypique. En effet, le haut représentant n'est pas un commissaire nommé selon la même procédure que comme les autres²³⁴⁵. Il est nommé par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission²³⁴⁶. En tant que vice-président et membre de la Commission, il est soumis, comme le président et les autres membres de la Commission au vote d'approbation du Parlement européen²³⁴⁷. Cette procédure de nomination donne au haut représentant une triple responsabilité politique à la fois devant le Conseil européen, vis-à-vis du président de la Commission, mais aussi devant le Parlement européen. Cette « *triple légitimité* »²³⁴⁸ ou « *triple dépendance* »²³⁴⁹, rend relativement floue la cessation de ses fonctions²³⁵⁰. Au-delà de ces questionnements, cette nomination atypique renforce la légitimité du haut représentant dans sa mission d'assurer la cohérence entre les différentes politiques de l'Union, et notamment entre la PESC et l'ELSJ. La procédure de sa nomination ainsi que son rattachement au Conseil, en tant que président et mandataire du Conseil des Affaires étrangères et à la Commission, en tant que vice-président, font de lui une des figures les plus aptes à assurer la mise en cohérence entre le Conseil et la Commission en matière de PESC et l'ELSJ. En outre, le haut représentant dispose également d'une pluralité de pouvoirs et de responsabilités en matière de PESC.

²³⁴² Article 15 §2 TUE : « *Le Conseil européen est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, ainsi que de son président et du président de la Commission. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe à ses travaux* ».

²³⁴³ Article 36 TUE.

²³⁴⁴ Article 36 TUE.

²³⁴⁵ D. BOUVIER, *La représentation internationale de l'Union européenne*, op. cit., p. 425.

²³⁴⁶ Article 18 §1 TUE.

²³⁴⁷ Article 17 §7 al. 3 TUE.

²³⁴⁸ J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune – Acteurs », op. cit., §45.

²³⁴⁹ C. SCHNEIDER, « Le haut représentant », op. cit., p. 237.

²³⁵⁰ Non seulement le Conseil européen peut mettre fin à son mandat (article 18 §1 TUE), mais le haut représentant est aussi responsable devant le Parlement européen qui peut adopter une motion de censure contre la Commission entraînant la démission collective des fonctions des membres de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les fonctions qu'il exerce au sein de la Commission (article 17 §8 TUE). Le haut représentant peut également présenter sa démission, si le président de la Commission le lui demande (article 17 §6 al. 2 TUE).

2. Une pluralité de pouvoirs en matière de PESC

Le haut représentant dispose d'une pluralité de pouvoirs en matière de PESC, largement documentés et listés par la doctrine²³⁵¹. Il dispose, tout d'abord, d'un pouvoir d'initiative et de proposition des actes adoptés dans le domaine de la PESC et de la PSDC. Il partage ce pouvoir d'initiative avec les États membres concernant, notamment, le lancement des opérations de gestion de crises²³⁵² ou conjointement avec la Commission concernant les mesures restrictives²³⁵³ ou pour la définition des modalités de mise en œuvre par l'Union de la clause de solidarité²³⁵⁴. Il peut présenter des propositions conjointes, avec la Commission, au Conseil pour le domaine de la PESC²³⁵⁵. Ce pouvoir d'initiative conjoint entre le haut représentant et de la Commission offre des possibilités de créer des liens en entre la PESC et l'ELSJ²³⁵⁶. L'article 215 TFUE prévoit notamment l'adoption de mesures restrictives par le Conseil sur proposition conjointe du haut représentant et de la Commission. Ce pouvoir d'initiative conjoint permet de lier la PESC et l'ELSJ en sanctionnant des personnes physiques ou morales identifiées représentant une menace à la fois pour la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union, telles que des personnes reconnues comme menant des cyberattaques ou des actes de terroristes à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union. Cette disposition permet dès lors de mobiliser les instruments, notamment de renseignement ou de collecte d'informations, à la fois de la PESC, par exemple le SITCEN, et de l'ELSJ, par exemple, Europol, permettant d'identifier ces individus. Ces mesures restrictives permettent ainsi de contribuer à la poursuite des objectifs sécuritaires de la PESC et de l'ELSJ²³⁵⁷. De la même manière, le pouvoir d'initiative conjoint du haut représentant et de la Commission concernant l'identification, par le Conseil européen, des intérêts et objectifs stratégiques de l'Union portant sur la PESC ainsi que sur d'autres domaines relevant de l'action extérieure de l'Union, offre un fondement juridique pour l'élaboration de documents stratégiques liant et identifiant les objectifs et les instruments de la PESC et de l'ELSJ ainsi que d'autres domaines de compétences. Il dispose à la fois d'un pouvoir d'initiative « général » en matière de PESC et de PSDC, mais aussi

²³⁵¹ Voir notamment C. SCHNEIDER, « Le haut représentant », *op. cit.* ; J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune – Acteurs », *op. cit.*, §44 et s. ; D. BOUVIER, *La représentation internationale de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 406 et s.

²³⁵² Article 30 §1 et 42 §4 TUE.

²³⁵³ Article 215 §1 et §2 TFUE.

²³⁵⁴ Article 222 TFUE.

²³⁵⁵ Article 22 TUE.

²³⁵⁶ Voir *infra*.

²³⁵⁷ Voir *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 1.

« *spécial* »²³⁵⁸, propre à certaines situations. Ces situations ont trait notamment à l'organisation et au fonctionnement du SEAE²³⁵⁹, la nomination des représentants spéciaux²³⁶⁰, ou encore pour la négociation des accords externes portant « *exclusivement ou principalement* » sur la PESC²³⁶¹. Il peut, avec le soutien de la Commission, saisir le Conseil « *de toute question relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et soumettre, respectivement, des initiatives ou des propositions au Conseil* »²³⁶². Il peut également, dans les cas exigeant une décision rapide, convoquer, soit d'office, soit à la demande d'un État membre, une réunion extraordinaire du Conseil²³⁶³.

Il dispose, ensuite, d'un pouvoir d'exécution des actes de la PESC²³⁶⁴. Il conduit la PESC, y compris la PSDC, contribue par ses propositions à son élaboration et assure la mise en œuvre des décisions adoptées par le Conseil européen et le Conseil dans ce domaine²³⁶⁵. Pour cela, il s'appuie sur le SEAE²³⁶⁶ et exerce, avec le Conseil, la responsabilité du COPS²³⁶⁷, en nommant son président²³⁶⁸. Il exerce également son autorité sur les délégations de l'Union²³⁶⁹ et sur les représentants spéciaux²³⁷⁰, et dirige ou assure la présidence de divers organes de l'Union, tel que le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), l'Agence européenne de défense (AED), le Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE) ou encore l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE) et le Collège européen de sécurité et de défense (CESD). Placés sous son autorité, ces organes contribuent à la mise en œuvre concrète de la mise en synergie entre les organes de la PESC et ceux de l'ELSJ²³⁷¹.

Il exerce également un pouvoir de représentation de l'Union. Il peut représenter l'Union au sein des organisations et conférences internationales²³⁷², et y conduire au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers et exprimer la position de l'Union. Il assure l'organisation de

²³⁵⁸ C. SCHNEIDER, « Le haut représentant », *op. cit.*, p. 233.

²³⁵⁹ Article 27 §3 TUE.

²³⁶⁰ Article 33 TUE.

²³⁶¹ Article 218 §3 TFUE.

²³⁶² Article 30 §1 TUE.

²³⁶³ Article 30 §2 TUE.

²³⁶⁴ Article 24 §1 al. 2 TUE ; article 26 §3 TUE.

²³⁶⁵ Article 18 §2 TUE ; article 27 §1 TUE.

²³⁶⁶ Article 27 §3 TUE.

²³⁶⁷ Article 38 TUE.

²³⁶⁸ Article 4 §4 de la décision 2010/427/UE, préc.

²³⁶⁹ Article 221 §2 TFUE.

²³⁷⁰ Article 33 TUE.

²³⁷¹ Voir, *infra*. Voir également *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 1.

²³⁷² Article 27 §2 TUE.

la coordination des actions des États membres au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales²³⁷³. En effet, le haut représentant joue un important rôle de coordinateur. Il veille notamment à la coordination entre les aspects civils et militaires des opérations de gestion de crise²³⁷⁴. Il veille à la coordination des activités au sein du Conseil lorsque les États membres réunis au sein du Conseil européen ou du Conseil ont défini une approche commune de l'Union²³⁷⁵. Surtout, il veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il est chargé, au sein de la Commission, « *des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union* »²³⁷⁶. Ce rôle de coordinateur justifie ses différents points d'ancrage au sein des institutions.

De manière générale, le haut représentant occupe une « *place centrale dans la mise en cohérence institutionnelle* »²³⁷⁷. Il est le premier agent de la cohérence de l'action extérieure de l'Union²³⁷⁸. Il peut jouer un rôle central dans la mise en synergie entre la PESC et l'ELSJ. Son « *rôle de passerelle* »²³⁷⁹, entre le Conseil et la Commission et par conséquent entre la PESC et l'ELSJ, fait de lui un acteur privilégié pour lier les deux domaines. Selon Josiane AUVRET-FINCK, le haut représentant « *apparaît comme un organe interinstitutionnel chargé d'assurer la jonction et de créer des synergies entre, d'une part, l'action extérieure relevant de la méthode institutionnelle et la PESC /PSDC et, d'autre part, la conduite des relations extérieures de l'Union et celle de ses États membres* »²³⁸⁰. Cependant, la doctrine a plusieurs fois souligné le fait que le haut représentant pouvait être victime de ses « *multiples casquettes* »²³⁸¹, d'une part, en matière de PESC et de PSDC et, d'autre part, au sein du Conseil des affaires étrangères et en tant que vice-président de la Commission. Sa fonction nécessite en effet une combinaison avec plusieurs acteurs institutionnels, entravant ainsi sa mission de mise en cohérence.

²³⁷³ Article 34 §1 TUE.

²³⁷⁴ Article 43 §2 TUE.

²³⁷⁵ Article 32 al. 2 TUE.

²³⁷⁶ Article 18 §4 TUE.

²³⁷⁷ J. AUVRET-FINCK, « Les perspectives de l'Union européenne en matière d'action extérieure : le Haut représentant et le service européen pour l'action extérieure » *op. cit.*, p. 44.

²³⁷⁸ P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, *op. cit.*, spéc., p. 491.

²³⁷⁹ J. AUVRET-FINCK, « Les perspectives de l'Union européenne en matière d'action extérieure : le Haut représentant et le service européen pour l'action extérieure », *op. cit.*, p. 59.

²³⁸⁰ J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune – Acteurs », *op. cit.*, §44.

²³⁸¹ C. SCHNEIDER, « Le haut représentant », *op. cit.*, p. 229.

B. Une fonction entravée par la nécessaire combinaison avec d'autres acteurs institutionnels

La place transversale du haut représentant au sein du cadre institutionnel de l'Union et les pouvoirs qui lui sont attribués ne sont pas sans certaines limites. En effet, si ses fonctions au sein de la Commission et du Conseil des affaires étrangères lui permettent de créer un pont entre la PESC et l'ELSJ, ses pouvoirs dans les deux domaines sont à nuancer. Ses pouvoirs dans le domaine de la PESC ne sont pas autonomes et sont partagés avec d'autres acteurs (1). Ses pouvoirs dans le domaine de l'ELSJ sont, eux, variables et dépendants de l'organisation de la Commission opérée par son président. La pratique a montré que la capacité du haut représentant à assurer la coordination entre la PESC et l'ELSJ était largement conditionnée et dépendante de ses fonctions et de ses pouvoirs variables au sein de la Commission (2).

1. La nécessaire combinaison avec d'autres acteurs en matière de PESC

Sous le Traité d'Amsterdam, le Secrétaire général du Conseil/Haut représentant souffrait d'un manque d'autonomie vis-à-vis du Conseil et des États membres. Il ne disposait d'aucune ressource pour s'opposer aux États et était dénué de toute marge de manœuvre²³⁸². De plus, sa fonction entraînait en concurrence avec d'autres acteurs, notamment le commissaire chargé des relations extérieures²³⁸³. Le Traité de Lisbonne n'a pas supprimé toutes les ambiguïtés autour de la fonction de haut représentant. Certaines limites demeurent quant à l'étendue de ses pouvoirs en matière de PESC et la conflictualité de sa fonction avec d'autres acteurs institutionnels en matière de PESC n'a pas entièrement disparu, que ce soit au sein du Conseil avec les États membres (a) et avec le président du Conseil européen (b).

a. La nécessaire coordination au sein du Conseil

Les pouvoirs du haut représentant dans le domaine de la PESC sont dépendants des prérogatives des États membres et du Conseil. En effet, s'il dispose de pouvoirs d'initiative étendus pour les actes adoptés dans le cadre de la PESC, leur adoption repose sur les États

²³⁸² E. POIDEVIN, *L'Union européenne et la politique étrangère. Le haut représentant pour la politique étrangère et les affaires européennes et de sécurité commune : moteur réel ou leadership par procuration ?*, op.cit., spéc., p. 23.

²³⁸³ Voir notamment I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du traité UE – Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruylant, Coll. droit de l'Union européenne, thèses, Bruxelles, 2009, 860 p., spéc., pp. 343 et s.

membres réunis au sein du Conseil des affaires étrangères. C'est le cas dans la majeure partie des décisions proposées par le haut représentant, que ce soit le déploiement d'opérations de gestion de crise ou la nomination d'un représentant spécial. La concrétisation de son pouvoir d'initiative est totalement dépendante des actes des États membres réunis au sein du Conseil. La volonté du haut représentant n'est dès lors pas suffisante. Il doit nécessairement composer avec les États membres. La mise en œuvre de la PSDC dépend totalement de la contribution des États membres²³⁸⁴. Il doit également combiner son action avec celle des États membres au sein des organisations internationales et plus particulièrement au sein du Conseil de sécurité des Nations-Unis²³⁸⁵. Concernant les représentants spéciaux, ces derniers s'ils sont proposés par le haut représentant, sont nommés par le Conseil²³⁸⁶. Et bien que le haut représentant exerce son autorité sur eux, il doit également partager cette autorité avec le COPS. Ce dernier maintient un « *lien privilégié* »²³⁸⁷ avec les représentants spéciaux et constitue leur « *principal point de contact* »²³⁸⁸ avec le Conseil en leur fournissant des orientations stratégiques et politiques.

Afin d'assurer la cohérence entre la PESC et l'ELSJ, le haut représentant doit également coordonner son action avec la présidence tournante du Conseil qui exerce la présidence sur les autres formations au Conseil, incluant la formation JAI. Le haut représentant doit dès lors agir en étroite coordination avec la présidence tournante afin d'impacter et d'avoir un droit de regard sur les travaux du Conseil dans le domaine de l'ELSJ et plus globalement sur le volet externe des politiques internes. À cette fin, le règlement intérieur du Conseil du 1^{er} décembre 2009 prévoit son association au programme des trios des présidences tournantes²³⁸⁹. Si la combinaison de l'action du haut représentant avec les autres acteurs au sein du Conseil est primordiale, elle l'est également avec le président du Conseil européen.

b. La nécessaire répartition des rôles avec le président du Conseil européen

La doctrine a beaucoup écrit sur la « *répartition conflictuelle* »²³⁹⁰ entre le haut représentant et le président du Conseil européen. Elle a largement souligné les « *imperfections*

²³⁸⁴ Article 26 §3 TUE : « *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* » ; article 42 §2 TUE : « *L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres* ».

²³⁸⁵ Article 34 TUE.

²³⁸⁶ Article 33 TUE.

²³⁸⁷ J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune – Acteurs », *op. cit.*, §63.

²³⁸⁸ *Ibid.*

²³⁸⁹ Article 2 §6 du règlement intérieur du Conseil, préc.

²³⁹⁰ Voir notamment D. BOUVIER, *La représentation internationale de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 424.

de la répartition des rôles »²³⁹¹ en matière de représentation entre le haut représentant et le président du Conseil européen. En effet, aux termes de l'article 27 §2 TUE, le haut représentant dispose d'un pouvoir de représentation de l'Union en matière de PESC auprès des États tiers et au sein des organisations et conférences internationales²³⁹². Ce pouvoir octroyé au haut représentant en matière de PESC est concurrencé par celui exercé par le président du Conseil européen. Aux termes de l'article 15 §6 TUE, « *Le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité* »²³⁹³. Le président du Conseil européen et le haut représentant partagent dès lors la fonction de représentation de l'Union en matière de PESC. La précision selon laquelle, cette fonction est exercée par le président du Conseil européen « *sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité* » n'est pas sans poser un certain risque de tensions entre les deux acteurs²³⁹⁴. Toutefois, la répartition entre les deux fonctions se trouve au sein même de l'article 15 §6 TUE selon lequel « *Le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité* »²³⁹⁵, la représentation de l'Union en matière de PESC. Dans le domaine de la PESC, le président du Conseil européen représente donc l'Union au niveau des chefs d'État et de gouvernement tandis que le haut représentant représente l'Union au niveau ministériel²³⁹⁶. Cette répartition est confirmée par le fait que « *le Conseil européen est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, ainsi que de son président et du président de la Commission* »²³⁹⁷ et par le fait que le haut représentant agit au niveau des ministres des Affaires étrangères et de la Défense en présidant le Conseil des affaires étrangères. Cette répartition implique une étroite coordination entre le haut représentant et le président du Conseil européen en matière de représentation dans le domaine de la PESC et, sous l'angle de la PESC et de l'ELSJ, une étroite coordination avec le président de la

²³⁹¹ C. SCHNEIDER, « Le haut représentant », *op. cit.*, p. 237.

²³⁹² Article 27 §2 TUE.

²³⁹³ Article 15 §6 al. 2 TUE.

²³⁹⁴ J. AUVRET-FINCK, « Les perspectives de l'Union européenne en matière d'action extérieure : le Haut représentant et le service européen pour l'action extérieure », *op. cit.*, p. 60.

²³⁹⁵ Article 15 §6 al. 2 TUE.

²³⁹⁶ European Commission, Vademecum on Working Relations with the European External Action Service (EEAS), SEC (2011) 1636, p. 6: "At the level of Heads of State and Government, representation of the Union is assured by the President of the European Council for CFSP and by the President of the Commission for other EU policies. At Ministerial level, the HR/VP represents the Union on CFSP issues and the other Commissioners represent the Union on matters related to their respective policy responsibilities".

²³⁹⁷ Article 15 §2 TUE.

Commission, chargé de représenter l'Union dans le domaine de l'ELSJ²³⁹⁸. Cette répartition des rôles a été notamment mise en lumière dans les relations entre l'Union et l'OTAN. En effet, en vue de renforcer la coopération entre l'Union et l'OTAN, notamment face aux menaces hybrides et aux cyberattaques, les présidents du Conseil européen et de la Commission ainsi que le secrétaire général de l'OTAN, signèrent une série de déclarations conjointes en juillet 2016 à Varsovie²³⁹⁹, en juillet 2018 à Bruxelles²⁴⁰⁰ et en janvier 2023²⁴⁰¹. La coopération entre l'Union et l'OTAN s'étend au-delà de la PESC, en incluant les menaces hybrides, la cybersécurité ainsi que la sécurité maritime et la migration, et justifie la présence conjointe des présidents du Conseil européen et de la Commission aux sommets de l'OTAN²⁴⁰². Depuis la signature de la première déclaration conjointe, des vecteurs de coopération ont été mis en place entre les deux organisations, notamment par un dialogue politique renforcé. À ce titre, le haut représentant participe, au niveau ministériel, aux réunions formelles ou informelles des ministres des Affaires étrangères et/ou des ministres de la Défense des pays de l'OTAN²⁴⁰³. La répartition des tâches entre les trois acteurs semble dès lors de plus en plus apparente et claire.

Enfin, la combinaison avec le président de la Commission et les autres commissaires est également nécessaire pour que le haut représentant puisse assurer la cohérence et la coordination entre les différents politiques externes de l'Union. Le président de la Commission assure notamment la représentation de l'Union dans les domaines autres que la PESC et la PSDC²⁴⁰⁴. Il assure donc la représentation de l'Union pour les questions de sécurité traitées dans le cadre de l'ELSJ. Cette difficile combinaison entre le haut représentant et les autres membres de la Commission a mis en avant la variabilité de ses prérogatives au sein de la Commission.

²³⁹⁸ Article 17§1 TUE.

²³⁹⁹ 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, Communiqué de presse (2016) 119.

²⁴⁰⁰ Déclaration conjointe du président du Conseil européen Donald Tusk, du président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker et du secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord sur la coopération entre l'UE et l'OTAN, 10 juillet 2018, point 6.

²⁴⁰¹ La déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'OTAN, 10 janvier 2023.

²⁴⁰² Les sommets de l'OTAN réunissent les chefs d'État et des gouvernements des États membres de l'organisation.

²⁴⁰³ Second progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016, 29 November 2017, p. 5 ; Troisième rapport d'étape sur les suites données aux ensembles de propositions communes entérinés le 6 décembre 2016 et le 5 décembre 2017 par le Conseil de l'Union européenne et le Conseil de l'Atlantique Nord, 8 juin 2018, p. 11 ; Quatrième rapport d'étape sur les suites données aux ensembles de propositions communes entérinés le 6 décembre 2016 et le 5 décembre 2017 par le Conseil de l'Union européenne et le Conseil de l'Atlantique Nord, 17 juin 2019, p. 14 et 15 ; Eighth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017, 16 June 2023, p. 12.

²⁴⁰⁴ Article 17 §1 TUE.

2. La variabilité des pouvoirs du haut représentant au sein de la Commission

La capacité du haut représentant à assurer la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ est extrêmement dépendante de ses prérogatives au sein de la Commission. Sa figure au sein de la Commission implique nécessairement une bonne coordination avec les autres commissaires, dont le portefeuille porte sur les questions de sécurité, et avec le président de la Commission, notamment en matière de représentation. Les différents commissaires, notamment en charge de la migration, de la justice et des affaires intérieures, doivent coordonner leurs actions avec le haut représentant. Or, la succession des personnalités au poste de haut représentant a démontré des prérogatives très variables au sein de la Commission, et par conséquent, une variabilité de sa capacité à assurer la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ.

Les traités disposent que le haut représentant est chargé, au sein de la Commission, « *des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union* »²⁴⁰⁵. Il peut donc en théorie exercer des responsabilités « *pour l'ensemble des relations extérieures* »²⁴⁰⁶, incluant la dimension externe de l'ELSJ. Toutefois, ses responsabilités ou ses liens avec les différents domaines de l'ELSJ sont variables en fonction des responsabilités attribuées au haut représentant par le président de la Commission. En effet, « *dans l'exercice de ces responsabilités au sein de la Commission, et pour ces seules responsabilités, le haut représentant est soumis aux procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission* »²⁴⁰⁷. Au regard des traités, il revient au président de la Commission de « *décide[r] de l'organisation interne de la Commission afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action* »²⁴⁰⁸ et de « *nomme[r] des vice-présidents, autres que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, parmi les membres de la Commission* »²⁴⁰⁹. Le président de la Commission est ainsi chargé de la répartition et de la structuration des responsabilités et des fonctions des membres de la Commission, sans préjudice des fonctions du haut représentant²⁴¹⁰. Ces diverses dispositions établissent, d'une part, une

²⁴⁰⁵ Article 18 §4 TUE.

²⁴⁰⁶ D. BOUVIER, *La représentation internationale de l'Union européenne*, op. cit., p. 361.

²⁴⁰⁷ Article 18 §4 TUE.

²⁴⁰⁸ Article 17 §6 b) TUE.

²⁴⁰⁹ Article 17 §6 c) TUE.

²⁴¹⁰ Article 248 TFUE : « Sans préjudice de l'article 18, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne, les responsabilités incombant à la Commission sont structurées et réparties entre ses membres par le président,

autorité hiérarchique certaine du président de la Commission sur les autres commissaires et d'autre part, une certaine marge d'appréciation au président de la Commission sur les responsabilités attribuées au haut représentant dans l'organisation de la Commission. Dès lors, les choix opérés par le président de la Commission dans l'organisation de la Commission ont un impact direct sur les responsabilités du haut représentant en matière de relations extérieures, mais aussi sur sa capacité à assurer la cohérence entre la PESC et l'ELSJ. De la même manière, ses rapports avec les autres commissaires donnent un caractère variable à son rôle de coordinateur de la PESC avec le reste de l'action extérieure, et plus particulièrement la dimension externe de l'ELSJ.

Ainsi, la pratique post-Lisbonne a démontré que le haut représentant pouvait souffrir du large pouvoir d'appréciation du président de la Commission, ce dernier lui attribuant des pouvoirs variables en fonction des différents hauts représentants successifs. La limitation des pouvoirs de la haute représentante Ashton par le Président Barroso a fait l'objet de plusieurs études doctrinales²⁴¹¹ et a été mise en lumière par le Parlement européenne²⁴¹² et la Cour des comptes²⁴¹³. En revanche, la relation entre le président de la Commission Jean-Claude Juncker et la haute représentante Federica Mogherini offre un sujet d'étude intéressant sous l'angle de la PESC et de l'ELSJ. Les prérogatives de la haute représentante se sont avérées effectives en lui permettant de s'impliquer activement dans des questions liées à l'ELSJ (a). A contrario, la fonction exercée par le haut représentant Borrell a révélé une forte subordination vis-à-vis de la présidente de la Commission lui laissant peu de prérogatives en matière d'ELSJ et en laissant à la présidente le soin de coordonner l'action extérieure (b).

conformément à l'article 17, paragraphe 6, dudit traité. Le président peut remanier la répartition de ces responsabilités en cours de mandat. Les membres de la Commission exercent les fonctions qui leur sont dévolues par le président sous l'autorité de celui-ci ».

²⁴¹¹ Voir A. FERON, « Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », *op. cit.* ; C. SCHNEIDER, « Le haut représentant », *op. cit.* ; C. SCHNEIDER, « Le Service européen d'action extérieure (SEAE) de l'Union, évolutionnisme ou illusionnisme du système d'action extérieure de l'UE ? », in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (dir.), *L'identité du droit de l'Union européenne, Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 783-803. Voir également, H. MERKET, *The European Union and the Security-Development Nexus: Bridging the Legal Divide*, Doctoral Thesis, Universiteit Gent, Ghent European Law Institute, 2015, 357 p.

²⁴¹² Recommandation du Parlement européen du 13 juin 2013 à la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne, au Conseil et à la Commission concernant l'examen 2013 de l'organisation et du fonctionnement du SEAE (2012/2253(INI)), P7_TA (2013)0278 ; Résolution du Parlement européen du 3 avril 2014 sur l'approche globale de l'Union et ses répercussions sur la cohérence de l'action extérieure de l'Union (2013/2146(INI)) (2017/C 408/03) P7_TA (2014)0286.

²⁴¹³ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2014/11 sur « la mise en œuvre du Service européen pour l'action extérieure » du 30 juin 2014.

a. La relation effective entre le président Juncker et la haute représentante Mogherini

Le président Juncker a clairement marqué une rupture avec la pratique opérée par son prédécesseur en donnant à la haute représentante Federica Mogherini des prérogatives non seulement dans le domaine de la PESC, mais aussi dans d'autres domaines de l'action extérieure, incluant la dimension externe de l'ELSJ. Le portefeuille alloué à la haute représentante Mogherini par le président de la Commission Jean-Claude Juncker, de 2014 à 2019, a été le plus efficient sous l'angle de la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ. Le président Juncker structura le collège des commissaires en confiant la responsabilité à chaque vice-président de la coordination d'un groupe de commissaires²⁴¹⁴. Suivant la recommandation du Parlement européen²⁴¹⁵, et souhaitant lui donner un rôle de « *vice-présidente de la Commission à part entière* »²⁴¹⁶, le président Juncker avait attribué à la haute représentante Mogherini le rôle de chef d'équipe des autres commissaires de l'action extérieure par nature²⁴¹⁷, mais aussi des commissaires dont les portefeuilles portaient sur l'action climatique et l'énergie, le transport et, plus spécifiquement, sur la migration et les affaires intérieures, en raison de leur « *forte dimension externe* »²⁴¹⁸. Ces commissaires, dont les activités ont des liens avec des relations extérieures, étaient placés sous sa responsabilité. Ce groupe de commissaires intitulé « Europe in the world », dirigé par la haute représentante, comprenait donc Dimitri Avramopoulos, le commissaire chargé de la migration, des affaires intérieures et de la citoyenneté²⁴¹⁹. Ce groupe se réunissait au moins une fois par mois en fonction des besoins définis par la haute représentante ou par le président de la Commission²⁴²⁰. La haute

²⁴¹⁴ La coordination de certains différents commissaires par le haut représentant n'est pas une faculté prévue dans les traités.

²⁴¹⁵ Dans sa recommandation du 13 juin 2013, le Parlement européen avait demandé à « *améliorer et renforcer les rôles de coordination, d'impulsion et de leadership politique de la HR/VP, plus particulièrement de présidente du Conseil «Affaires étrangères», en faisant en sorte qu'au sein de la prochaine Commission, il/elle réalise son plein potentiel en tant que vice-président de la Commission et se voie confier la mission de présider le groupe des commissaires RELEX, élargi à d'autres commissaires dont les portefeuilles comportent une dimension extérieure, afin de développer davantage la pratique de propositions et de décisions communes* ». Recommandation du Parlement européen du 13 juin 2013 à la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne, au Conseil et à la Commission concernant l'examen 2013 de l'organisation et du fonctionnement du SEAE (2012/2253(INI)), P7_TA (2013)0278, point 4.

²⁴¹⁶ Communication du Président de la Commission, Les méthodes de travail de la Commission européenne 2014-2019, 11 novembre 2014, C (2014) 9004, p. 6. Sous la présidence Juncker, à chaque vice-président avait la responsabilité de coordonner un groupe de commissaire.

²⁴¹⁷ A savoir le commissaire à la politique de voisinage, le commissaire au commerce, le commissaire à la coopération au développement et le commissaire à l'aide humanitaire et à la gestion des crises.

²⁴¹⁸ President Juncker's Mission Letter to Federica Mogherini, 1 November 2014, p. 3. Traduit par nos soins.

²⁴¹⁹ Voir sur le site de la Commission européenne : https://wayback.archive-it.org/12090/20191119095411/https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019_en (consulté en octobre 2024).

²⁴²⁰ Communication du Président de la Commission, Les méthodes de travail de la Commission européenne 2014-2019, préc., p. 6.

représentante avait pour responsabilité de diriger ce groupe afin de développer une approche commune, de coordonner le travail de tous les commissaires en charge des relations extérieures, dont le volet externe des politiques internes, et d'en faire rapport au président de la Commission et aux autres commissaires²⁴²¹. En pratique, cette position de la haute représentante s'est confirmée par son implication dans la dimension externe de l'ELSJ, notamment par son « *rôle actif* »²⁴²² dans la politique migratoire de l'Union, à travers la lutte contre les trafiquants de migrants. En réaction à la crise migratoire de 2015, la haute représentante convoqua et présida conjointement avec Dimitri Avramopoulos le commissaire pour la migration et les affaires intérieures une réunion d'urgence d'un Conseil conjoint réunissant les ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur des États membres. Ce Conseil conjoint permit de présenter le 20 avril 2015 un plan d'action en dix points sur la migration comprenant des « *actions immédiates en réponse à la situation de crise en Méditerranée* »²⁴²³.

La haute représentante disposait d'une certaine autonomie et d'un rapport assez horizontal avec le président de la Commission. La haute représentante travaillait « *étroitement* »²⁴²⁴ avec le président de la Commission dans ces responsabilités externes afin de s'assurer qu'ils partageaient une ligne cohérente. Pour cette raison, le président de la Commission et la haute représentante avaient convenu qu'elle prenne ses quartiers au Berlaymont afin de faciliter les contacts avec les autres commissaires. La haute représentante figurait également au troisième rang dans l'ordre protocolaire. Enfin, le président de la Commission avait insisté sur le fait que la haute représentante travaille « *étroitement* » avec le commissaire en charge du budget des relations extérieures afin de « *trouver les meilleurs moyens possibles d'atteindre nos objectifs* »²⁴²⁵. En outre, la question de la coordination au sein de cette Commission avait pu se poser en 2016 lors de la nomination d'un nouveau commissaire chargé de l'union de la sécurité en la personne de Julian King²⁴²⁶. Ce dernier avait toutefois affirmé travailler « *étroitement avec Mme Federica Mogherini* », en précisant être « *convaincu*

²⁴²¹ Voir sur le site de la Commission européenne : https://wayback.archive-it.org/12090/20160609183043/http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/mogherini_en#responsibilities (consulté en octobre 2024).

²⁴²² P. KOUTRAKOS, "The nexus between CFSP/CSDP and the Area of Freedom, Security and Justice", in *Research Handbook in EU Common Foreign and Security Policy*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2018, ISBN 1785364073, pp. 296-311, spéc., p. 301.

²⁴²³ Communiqué de presse de la Commission européenne, « Conseil conjoint des Ministres des affaires étrangères et de l'intérieur : plan d'action en dix points sur la migration », 20 avril 2015, IP/15/4813.

²⁴²⁴ Président Juncker's Mission Letter to Federica Mogherini, préc., p. 4. Traduit par nos soins.

²⁴²⁵ *Ibid.*

²⁴²⁶ Communiqué de presse du Conseil de l'Union, « Julian King nommé nouveau commissaire chargé de l'union de la sécurité », 19 septembre 2016.

que les questions de sécurité extérieure et celles de sécurité intérieure se rejoignent. Nos moyens et le cadre juridique dans lequel nous travaillons ne sont pas les mêmes, mais une approche globale est nécessaire »²⁴²⁷. Bien que cette nomination ait renforcé la séparation entre les deux dimensions de la sécurité, le président Juncker a, de manière générale, largement contribué à l'effectivité de la mission du haut représentant de la mise en cohérence entre les différents domaines de l'action extérieure, incluant les dimensions externes des politiques internes telles que l'ELSJ. Cette mise en cohérence entre ces différents domaines est davantage assurée par la présidente de la Commission sous le mandat de Von der Leyen.

b. La relation de subordination entre la présidente Von der Leyen et le haut représentant Borrell

La Commission présidée par Ursula Von der Leyen de 2019 à 2024 marque une rupture avec la Commission Juncker dans les rapports entre le haut représentant et la présidente de la Commission, sans pour autant fragiliser la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ. Le haut représentant Josep Borrell s'est vu attribuer des pouvoirs moindres au profit de la présidente de la Commission et des responsabilités quasiment nulles dans les domaines de l'ELSJ. Tout d'abord, le haut représentant figure à la cinquième place dans l'ordre protocolaire²⁴²⁸. Bien qu'étant un des vice-présidents de la Commission désignés par les traités, il ne figure pas parmi les trois vice-présidents exécutifs de la Commission²⁴²⁹. Ensuite, la structuration de la Commission en plusieurs groupes de commissaires placés sous la responsabilité d'un vice-président est maintenue. Le haut représentant, en tant que vice-président de la Commission, dirige un groupe de commissaires intitulé « Une Europe plus forte sur la scène internationale » en ayant pour tâche de coordonner l'action extérieure de l'Union. Ce groupe est très réduit comparé à celui dirigé par Federica Mogherini. Au sein de celui-ci, ne figurent que les commissaires chargés des relations extérieures par nature, à savoir le commissaire au voisinage et à l'élargissement, le commissaire à la gestion des crises et le commissaire au partenariat international²⁴³⁰. Bien que le haut représentant ait expressément pour mission de renforcer les

²⁴²⁷ Assemblée Nationale, Compte rendu n°62 de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 10 avril 2018.

²⁴²⁸ Voir sur le site de la Commission européenne : https://commissioners.ec.europa.eu/index_en (consulté en octobre 2024).

²⁴²⁹ *Ibid.*

²⁴³⁰ *Ibid.* Voir L.-M. CHAUVEL, « La présidente von der Leyen établit l'organisation de sa « Commission géopolitique » en matière d'action extérieure », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 679.

liens entre les aspects internes et externes de la Commission²⁴³¹, la commissaire chargée des affaires intérieures Ylva Johansson ne figure pas dans ce groupe de commissaires. Surtout, le rapport de la Cour des comptes de 2024 a fait état du fait que ce groupe de commissaires, qui, initialement, devait se réunir au moins une fois tous les trois mois²⁴³², est inactif depuis 2020²⁴³³.

Au sein de la Commission Ursula von der Leyen, les rapports entre la présidente de la Commission et le haut représentant sont beaucoup plus verticaux et hiérarchiques que dans la commission précédente. Comme son prédécesseur, la présidente de la Commission a souhaité que le haut représentant prenne ses quartiers au Berlaymont²⁴³⁴. Cependant, cette prise de poste du haut représentant ne découlait pas d'un commun accord entre les deux personnalités, mais plutôt d'une obligation formulée par la présidente de la Commission²⁴³⁵. Surtout, la présidente de la Commission insiste sur le fait que le haut représentant a simplement pour tâche de l'« assister »²⁴³⁶ dans la coordination de la dimension externe de tous les travaux des commissaires. La coordination de l'action extérieure de l'Union revient *in fine* à la présidente de la Commission, le haut représentant n'étant là qu'en support. Les tâches attribuées au haut représentant semblent confirmer que celui-ci est instrumentalisé au service de la Commission. L'une de ces tâches principales est de favoriser la prise de décision à la majorité qualifiée au sein du Conseil dans le domaine de la PESC²⁴³⁷. Ce manque d'autonomie se confirme à travers le groupe de coordination de l'action extérieure (EXCO), mise en place à l'initiative de la présidente de la Commission. Cette « *nouvelle instance préparatoire et de nature collégiale* »²⁴³⁸, nouveauté de la Commission Ursula von der Leyen, a été créée afin d'assurer une action extérieure plus stratégique et cohérente²⁴³⁹. Les informations concernant ce groupe EXCO sont peu fournies. Selon la Commission, il s'agit d'un groupe qui examine sur une base hebdomadaire les questions internationales du moment et coordonne les positions à prendre au

²⁴³¹ Voir sur le site de la Commission européenne : https://commissioners.ec.europa.eu/josep-borrell-fontelles_en (consulté en octobre 2024).

²⁴³² Décision de la présidente de la Commission sur la création des groupes de commissaires, document P (2019) 4 du 1er décembre 2019, p. 5.

²⁴³³ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2024/02, « Rôle de coordination du Service européen pour l'action extérieure Un bilan positif dans l'ensemble, mais quelques faiblesses concernant la gestion de l'information, les effectifs et les rapports », 30 janvier 2024, points 72 et 73.

²⁴³⁴ President-elect von der Leyen's Mission Letter to Josep Borrell, 10 September 2019, p. 5.

²⁴³⁵ *Ibid.*: "you will have your office in the Commission's Berlaymont building".

²⁴³⁶ Communication from the president to the Commission, The Working Methods of the European Commission, 1 December 2019, P (2019) 2, p. 7 et 13 "The High Representative/Vice-President will support the President in coordinating the external dimension of all Commissioners' work".

²⁴³⁷ President-elect von der Leyen's Mission Letter to Josep Borrell, préc., p. 5.

²⁴³⁸ Communication from the president to the Commission, The Working Methods of the European Commission, 1 December 2019, P (2019) 2, p. 14.

²⁴³⁹ *Ibid.*

sein des enceintes internationales ou lors de sommets²⁴⁴⁰. Ce groupe joue toutefois un rôle « *central dans l'alignement des dimensions interne et externe des travaux de la Commission* »²⁴⁴¹. Ce groupe de coordination, réunissant tous les cabinets des commissaires, constitue l'organe assurant la mise en cohérence et la coordination entre les aspects internes et externes et par conséquent la coordination entre la PESC et l'ELSJ. Ainsi, contrairement à la Commission Juncker où il existait un groupe de commissaire en lien avec les relations extérieures coordonné par la haute représentante, ce groupe EXCO créé par la Commission Ursula von der Leyen est constitué de l'ensemble des commissaires de la Commission. Ce groupe se réunit à deux échelles. Il se regroupe non seulement au niveau des services de la Commission dont les travaux sont présidés par le secrétariat général de la Commission, mais aussi au niveau politique, où il co-présidé par le conseiller diplomatique de la présidente de la Commission et par le chef de cabinet du haut représentant²⁴⁴². Par conséquent, ce groupe de coordination de l'action extérieure renforce considérablement la coordination entre tous les commissaires. Dans son rapport annuel de 2020, le SEAE juge, dès la première année de son établissement, que le groupe EXCO s'est avéré être un mécanisme effectif en matière de coordination et de cohérence politique en matière d'action extérieure²⁴⁴³. Toutefois, le haut représentant perd le monopole dans la présidence de ce groupe sur les relations extérieures qu'il partage avec la présidence de la Commission. De la même manière, ce groupe est susceptible de fragiliser l'autorité du haut représentant sur les relations extérieures, car l'ensemble des commissaires a la capacité d'intervenir sur des questions internationales hors de leur portefeuille propre²⁴⁴⁴. En revanche, la présence de ce groupe lui permet d'avoir une vision globale sur la dimension extérieure de toutes les politiques de l'Union. Enfin, la doctrine dresse le constat que ce groupe s'inscrit « *dans le contexte de la rivalité entre Commission et SEAE* » et qu'il est « *perçu comme un instrument de la « reprise en main du SEAE » par la Commission* »²⁴⁴⁵.

²⁴⁴⁰ Communiqué de presse de la Commission européenne, « Les méthodes de travail de la Commission von der Leyen: une Europe plus ambitieuse chez elle et sur la scène mondiale », 4 décembre 2019, IP/19/6657.

²⁴⁴¹ *Ibid.*

²⁴⁴² P. HAROCHE, « Une « Commission géopolitique » ? L'affirmation de la Commission européenne comme acteur stratégique sur la scène internationale », *Note de recherche n° 119, IRSEM*, 8 février 2022, 12 p., spéc., p. 7.

²⁴⁴³ European External Action Service, Annual activity report, 2020, p. 32.

²⁴⁴⁴ P. HAROCHE, « Une « Commission géopolitique » ? L'affirmation de la Commission européenne comme acteur stratégique sur la scène internationale », *op. cit.*, p. 8.

²⁴⁴⁵ *Ibid.*

La variabilité des pouvoirs du haut représentant au sein de la Commission se reflète également à travers l'utilisation des leviers dont il dispose. Ces différents leviers, aussi bien stratégiques qu'opérationnels, peuvent être mobilisés afin de contribuer à la mise en synergie entre la PESC et l'ELSJ. Toutefois, sous cet angle, leur utilisation s'est avérée relativement contrastée.

II. Une utilisation contrastée de ses leviers

Les fonctions et les pouvoirs attribués au haut représentant par les traités lui donnent accès à une pluralité de leviers lui permettant de contribuer à la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ. Ces leviers peuvent être catégorisés en deux ordres. Premièrement, le haut représentant dispose de leviers stratégiques à travers l'élaboration de documents stratégiques. Ces derniers contribuent à l'approche globale de l'Union en matière de sécurité. Cependant, leur étude démontre que le haut représentant n'est impliqué que partiellement dans leur élaboration (A). Deuxièmement, il dispose de leviers plus opérationnels en exerçant son autorité sur différentes structures de la PESC et sur plusieurs acteurs chargés de représenter de l'Union auprès des pays tiers. L'utilisation de ces leviers opérationnels au service de la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ se révèle ambivalente (B).

A. L'implication partielle du haut représentant dans l'élaboration de documents stratégiques en matière de sécurité

Au fil des années, les différents hauts représentants successifs ont contribué à l'élaboration de documents stratégiques. Ces documents sont de deux ordres. Tout d'abord, en tant que président du Conseil des affaires étrangères, le haut représentant contribue, à la demande du Conseil européen²⁴⁴⁶ ou du Conseil²⁴⁴⁷, à l'élaboration de stratégies globales de sécurité. L'élaboration de ces documents révèle, au niveau stratégique, le maintien de la séparation entre la sécurité intérieure et extérieure de l'Union (1). Ensuite, en tant que vice-président de la Commission, le haut représentant a la capacité de présenter, avec la Commission, des propositions conjointes de documents stratégiques portant sur des menaces ou des zones

²⁴⁴⁶ Conclusions du Conseil européen de Bruxelles, 14 décembre 2007, doc. 16616/07, point 90 ; Conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015, EUCO 22/15, point 10 b).

²⁴⁴⁷ Le Conseil de juin 2020 lança officiellement les travaux sur l'élaboration de la boussole stratégique. Council Conclusions on Security and Defence, 17 June 2020, doc. 8910/20, §4.

géographiques spécifiques. Ces documents mettent en lumière l'implication à géométrie variable du haut représentant dans certaines thématiques sécuritaires (2).

1. Le maintien de la séparation entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure dans les documents stratégiques

Le haut représentant s'est imposé comme un acteur incontournable dans l'élaboration de documents stratégiques en matière de sécurité, et ce, avant même le Traité de Lisbonne. Ces documents identifient les menaces auxquelles l'Union est confrontée et prônent une approche globale en matière de sécurité. Ces stratégies visent à définir « *un cadre stratégique dans lequel l'Union opère* »²⁴⁴⁸ et une « *grille de lecture des menaces du monde* »²⁴⁴⁹. Trois hauts représentants ont contribué à l'élaboration de documents stratégiques en matière de sécurité²⁴⁵⁰. Ces différents documents stratégiques ont contribué au développement d'une doctrine favorable à une approche globale et intégrée de la sécurité en prônant l'utilisation complémentaire d'une pluralité de compétences, et plus particulièrement la PESC et l'ELSJ, et d'instruments à la disposition de l'Union²⁴⁵¹.

Toutefois, l'élaboration d'une stratégie propre à la PESC et à l'action extérieure par nature ne favorise pas de manière optimale la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ. Les cadres stratégiques relatifs à la sécurité intérieure et extérieure demeurent encore largement distincts. Depuis le programme de Tampere en 1999, le Conseil européen adopte tous les cinq ans, une stratégie européenne de sécurité intérieure, élaborée par la Commission. Concernant les stratégies portant sur la sécurité extérieure, leur élaboration est plus variable et bien moins régulière, ne favorisant pas leur alignement. Or, bien que les références à chaque cadre stratégique soient fréquentes et réciproques²⁴⁵², ces cadres demeurent encore largement

²⁴⁴⁸ E. POIDEVIN, *L'Union européenne et la politique étrangère. Le haut représentant pour la politique étrangère et les affaires européennes et de sécurité commune : moteur réel ou leadership par procuration ?*, op. cit., p. 125.

²⁴⁴⁹ J. SOLANA, « Stratégie de sécurité de l'Union européenne », *Revue Défense Nationale*, n° 664, mai 2004, p. 5-10.

²⁴⁵⁰ Javier Solana pour la stratégie européenne de sécurité de 2003 et le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité de 2008, Federica Mogherini pour la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne de 2016 et Josep Borrell pour la boussole stratégique en matière de sécurité et de défense de 2021.

²⁴⁵¹ Voir *supra*, Section 2 de l'introduction.

²⁴⁵² Voir notamment dans la boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, préc., p. 6 : « *La présente boussole stratégique engage l'Union européenne et ses États membres dans un effort commun destiné à obtenir des résultats concrets. Ses objectifs et les actions proposées font partie d'une approche intégrée de l'UE et sont pleinement cohérents et complémentaires avec les politiques existantes visant à réagir aux menaces*

distincts. Le programme européen en matière de sécurité élaboré en 2015 excluait d'office la haute représentante en précisant que *« les aspects extérieurs de la sécurité seront développés de façon plus exhaustive dans le cadre du réexamen stratégique qu'a engagé la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission, ainsi que du réexamen en cours de la politique européenne de voisinage »*²⁴⁵³, maintenant ainsi une séparation entre les aspects internes et externes de la sécurité. La stratégie de l'Union pour l'union de la sécurité de 2020 ne mentionne également le haut représentant que pour préciser qu'une approche de l'Union en matière de lutte contre les menaces hybrides sera élaborée conjointement avec la Commission, intégrant les dimensions externes et internes²⁴⁵⁴.

Les documents stratégiques sectoriels, élaborés conjointement par la Commission et le haut représentant, pour faire face à des menaces spécifiques, constituent des outils plus adaptés pour créer des synergies entre les différents domaines. Toutefois, leur élaboration conjointe est encore largement à géométrie variable.

2. L'implication à géométrie variable du haut représentant dans l'élaboration de documents stratégiques conjoints en matière de sécurité

Aux termes de l'article 22 TUE, le haut représentant peut présenter au Conseil des propositions conjointes avec la Commission, le premier concernant le domaine de la PESC et la seconde, concernant les autres domaines. Au fil des années et de l'évolution des menaces, le haut représentant et la Commission ont élaboré plusieurs communications conjointes combinant des aspects de la PESC, de l'ELSJ, et d'autres domaines de compétences. Ces communications conjointes sont des instruments stratégiques permettant de lier les différents aspects des menaces sécuritaires revêtant une dimension interne et externe et de dépasser la séparation des compétences notamment en réaction aux crises extérieures²⁴⁵⁵. Ces documents permettent la

extérieures qui pèsent sur notre sécurité intérieure, en particulier celles énoncées dans la stratégie pour l'union de la sécurité présentée par la Commission européenne en 2020 ».

²⁴⁵³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Le programme européen en matière de sécurité, 28 avril 2015, COM (2015) 185 final, p. 5.

²⁴⁵⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 24 juillet 2020, COM (2020) 605 final, p. 18.

²⁴⁵⁵ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs, 11 décembre 2013, JOIN (2013) 030 final ; Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE, 7 juin 2017,

mise en place au niveau stratégique d'une approche globale et intégrée de la sécurité en mobilisant une pluralité de domaines de compétences et d'acteurs pour répondre à des menaces spécifiques. Ils encouragent notamment une coopération étroite entre le haut représentant et la Commission en ce qui concerne « *les différents problèmes mondiaux où les aspects extérieurs des politiques intérieures de l'Union acquièrent de plus en plus une dimension de politique étrangère et de sécurité* »²⁴⁵⁶. Les communications élaborées conjointement par la Commission et le haut représentant peuvent être de deux catégories : les stratégies portant sur des zones géographiques spécifiques²⁴⁵⁷, incluant le voisinage²⁴⁵⁸ à l'exception des Balkans occidentaux²⁴⁵⁹, et des stratégies portant sur des thématiques ou des enjeux sécuritaires spécifiques. Ces communications conjointes sont également révélatrices de la répartition qui s'opère entre le haut représentant et la Commission en matière de sécurité. La Commission s'estime, sur certains domaines, seule compétente, sans le haut représentant, pour élaborer des documents stratégiques portant principalement sur des menaces sécuritaires revêtant des aspects internes et externes. Concernant la lutte contre le terrorisme et la migration, le haut représentant a été progressivement mis à l'écart de l'élaboration des communications et des plans d'action (a). En revanche, face à des menaces plus récentes, telles que la lutte contre les menaces hybrides et les cyberattaques, le haut représentant est systématiquement impliqué dans l'élaboration des documents stratégiques avec la Commission (b).

JOIN (2017) 021 final, p. 18 : « *Le défi consiste à présent à intégrer les dimensions de sécurité intérieure et extérieure de la politique de l'UE de manière à les renforcer mutuellement, à augmenter de manière effective le coût des actions coercitives menées par des acteurs extérieurs et à permettre à l'Union d'anticiper et de prendre des mesures opérationnelles et politiques précoces en réponse à d'autres types de pressions* ».

²⁴⁵⁶ JOIN (2013) 30 final, préc., p. 11 : « *Sont notamment concernés des domaines tels que la sécurité énergétique, la protection de l'environnement et le changement climatique, les questions liées à la migration, la lutte contre le terrorisme et la lutte contre l'extrémisme violent, la criminalité organisée et la gouvernance économique mondiale* ».

²⁴⁵⁷ Voir notamment : Communication conjointe au Parlement et au Conseil, Un nouveau programme pour les relations entre l'UE et l'Amérique latine et les Caraïbes, 7 juin 2023, JOIN (2023) 17 final ; Communication conjointe au Parlement et au Conseil, La stratégie de l'UE pour la coopération dans la région indo-pacifique, 16 septembre 2021, JOIN (2021) 24 final.

²⁴⁵⁸ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Un partenariat renouvelé avec le voisinage méridional Un nouveau programme pour la Méditerranée, 9 février 2021, JOIN (2021) 2 final.

²⁴⁵⁹ Qui sont désormais inclus dans le champ de la sécurité intérieure, captés par la Commission, et rattachés à l'ELSJ. Voir notamment : Conclusions du Conseil sur le renforcement, dans les Balkans occidentaux, de la dimension extérieure de la sécurité intérieure de l'UE, notamment via la gouvernance intégrée en matière de sécurité intérieure (IISG), 9 décembre 2016, doc. 15413/16 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux, 6 février 2018, COM (2018) 065 final.

- a. L'effacement progressif du haut représentant de lutte contre le terrorisme et en matière migratoire

La lutte contre le terrorisme et les questions migratoires relèvent en principe de l'ELSJ et par conséquent de la Commission. Cependant, ces thématiques nécessitent une approche globale de la sécurité avec la combinaison de moyens de la PESC et de l'ELSJ. Le haut représentant fut, pendant plusieurs années, impliqué dans l'élaboration, conjointement avec la Commission, des documents stratégiques, avant d'être progressivement mis à l'écart.

En matière de lutte contre le terrorisme, l'élaboration conjointe ou non des stratégies en matière de lutte contre le terrorisme a toujours été alambiquée. La première stratégie de 2005 a été élaborée par la présidence du Conseil et le coordinateur européen en matière de lutte contre le terrorisme²⁴⁶⁰. La question de la lutte contre le terrorisme fut ensuite largement captée par la Commission, le haut représentant étant majoritairement exclu. En 2014, le Conseil des affaires étrangères avait invité la haute représentante à élaborer une stratégie régionale globale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq, ainsi que pour la menace que représente l'EIL/Daech²⁴⁶¹. Cette stratégie fut finalement élaborée conjointement par la Commission et la haute représentante, démontrant l'intérêt commun et la menace que représente l'EIL/Daech aussi bien sur la sécurité à l'extérieur et à l'intérieur. Cette stratégie prévoyait des mesures aussi bien dans le cadre de la PESC que de l'ELSJ²⁴⁶². Sa mise en œuvre devait notamment « *exploiter les synergies et la complémentarité entre les actions de l'UE et celles de ses États membres, tant au niveau politique qu'opérationnel* »²⁴⁶³. Par la suite, la Commission a de nouveau traité la question de la lutte contre le terrorisme, sans le haut représentant. Cela s'illustra par l'élaboration d'un plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme par la Commission seule²⁴⁶⁴, sans le haut représentant. Le plan d'action inclut pourtant la question des mesures restrictives de la PESC. Ce plan d'action élaboré sans la haute représentante n'a pas empêché cette dernière de jouer un rôle actif dans la lutte contre le terrorisme par le dialogue politique

²⁴⁶⁰ Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, adoptée par le Conseil européen lors de sa réunion des 15 et 16 décembre 2005, doc. 14469/4/05 REV 4.

²⁴⁶¹ Conclusions du Conseil sur la crise provoquée par l'EIL / Daech en Syrie et en Iraq, 20 octobre 2014, doc. 14463/14.

²⁴⁶² Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Éléments relatifs à une stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq ainsi que pour la menace que constitue Daech, 6 février 2015, JOIN (2015) 2 final.

²⁴⁶³ *Ibid.*, p. 7.

²⁴⁶⁴ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à un plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme, 2 février 2016, COM (2016) 50 final.

avec certains États tiers, notamment l'Algérie²⁴⁶⁵. Cependant, la majorité des relations avec les États tiers en matière de lutte contre le terrorisme ont été menées par la Commission, que ce soit dans le cadre de la négociation d'éventuel accord et arrangement de travail avec Europol, notamment avec des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord²⁴⁶⁶, et des accords PNR notamment avec le Canada²⁴⁶⁷. À ce titre, en octobre 2018, la Commission a signé, sur la base du plan d'action conjoint en matière de lutte contre le terrorisme dans les Balkans occidentaux²⁴⁶⁸, des accords bilatéraux non contraignants de lutte contre le terrorisme avec l'Albanie et la République de Macédoine du Nord²⁴⁶⁹.

Ce traitement par la Commission de la lutte contre le terrorisme et l'effacement du haut représentant de cette question ont été confirmés avec notamment l'élaboration par la Commission seule, d'un plan d'action pour une politique globale de l'Union en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme²⁴⁷⁰, et d'un programme de lutte antiterroriste pour l'Union²⁴⁷¹. Ce programme prévoit pourtant des actions contre les combattants terroristes étrangers, qui « *posent des problèmes spécifiques et complexes qui nécessitent une coordination des parties prenantes à tous les niveaux* »²⁴⁷². Il mentionne, de manière spécifique, la contribution des mesures restrictives de la PESC en tant qu'un « *puissant instrument de précaution pour priver les terroristes de ressources et de mobilité* »²⁴⁷³, et aborde la question des preuves collectées sur le théâtre des opérations. Ce programme mentionne également le rôle clé du haut représentant « *dans le renforcement de la coopération stratégique et opérationnelle avec les pays tiers et les organisations internationales, en utilisant sans réserve les instruments externes dont il dispose, tels que les dialogues de haut niveau sur la lutte contre le terrorisme, le réseau d'experts en matière de lutte contre le terrorisme/sécurité*

²⁴⁶⁵ Voir la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Dix-septième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective 11 décembre 2018, COM (2018) 845 final, p. 19.

²⁴⁶⁶ *Ibid.* Avec notamment l'Algérie, de l'Égypte, de la Jordanie, du Liban, du Maroc et de la Tunisie. Voir également, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Dix-neuvième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective 24 juillet 2019, COM (2019) 353 final, p. 18.

²⁴⁶⁷ Voir *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1.

²⁴⁶⁸ Joint Action Plan on Counter-Terrorism for the Western Balkans, 24 September 2018, doc. 12411/18.

²⁴⁶⁹ Voir sur le site de la Commission : https://ec.europa.eu/home-affairs/news/news/20191009_security-union-implementing-counter-terrorism-arrangements-albania-north-macedonia_en (consulté en octobre 2024).

²⁴⁷⁰ Communication de la Commission, Plan d'action pour une politique globale de l'Union en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, 7 mai 2020, C (2020) 2800 final.

²⁴⁷¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, 9 décembre 2020, COM (2020) 795 final.

²⁴⁷² *Ibid.*, p. 10.

²⁴⁷³ *Ibid.*, p. 17.

au sein des délégations de l'UE et, le cas échéant, les missions et opérations menées dans le cadre de la PSDC »²⁴⁷⁴. L'élaboration de ces documents stratégiques par la Commission et le rôle joué par le haut représentant dans leur mise en œuvre démontre une fois de plus l'instrumentalisation du haut représentant, et plus globalement de la PESC, au service de la Commission dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. La contribution du haut représentant à la définition des documents stratégiques se limite à des zones géographiques, notamment la situation en Afghanistan, en tant qu'un acteur consultatif. C'est en effet, en coordination avec la Commission, le haut représentant, la présidence et les principales agences de l'UE, que le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme a élaboré le plan d'action pour la lutte contre le terrorisme concernant l'Afghanistan²⁴⁷⁵. Ce phénomène d'exclusion du haut représentant dans l'élaboration des documents stratégiques en matière de lutte contre le terrorisme s'est produit également en matière migratoire.

Sur les questions migratoires, les différentes communications, élaborées par la Commission, conjointement ou non avec le haut représentant, ont montré une implication très variable de ce dernier. L'adoption par la Commission seule, sans la haute représentante, de l'agenda européen en matière de migration en mai 2015²⁴⁷⁶, témoigna, dans un premier temps, le rattachement de cette problématique exclusivement à la Commission, et ce, malgré son « *caractère global et [sa] nature transversale* »²⁴⁷⁷. Cet agenda mentionnait pour autant la préparation d'une opération dans le cadre de la PSDC pour lutter contre les passeurs²⁴⁷⁸. L'élaboration de cet agenda par la Commission seule est d'autant plus surprenante qu'il intervient juste après la réunion d'urgence du Conseil conjoint réunissant les ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur, convoqué et présidé conjointement par la haute représentant et le commissaire pour la migration et les affaires intérieures²⁴⁷⁹. Par la suite, les problématiques sécuritaires liées à la gestion des flux migratoires et la nécessité de recourir à des instruments de l'action extérieure ont impliqué une participation plus active de la haute représentante. Ainsi, dès septembre 2015, la Commission et la haute représentante élaborèrent

²⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 27.

²⁴⁷⁵ Afghanistan : plan d'action pour la lutte contre le terrorisme, 29 septembre 2021.

²⁴⁷⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Un agenda européen en matière de migration, 13 mai 2015, COM (2015) 240 final.

²⁴⁷⁷ Résultat de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, 15 et 16 juin 2015, 9951/15, p. 6.

²⁴⁷⁸ *Ibid.*, p. 4.

²⁴⁷⁹ Communiqué de presse de la Commission européenne, « Conseil conjoint des Ministres des affaires étrangères et de l'intérieur : plan d'action en dix points sur la migration », préc.

une communication conjointe sur le rôle de l'action extérieure face à la crise des réfugiés²⁴⁸⁰. Cette communication conjointe proposait la mobilisation d'instruments financiers relevant de la politique commune au développement afin de traiter les causes profondes de la migration, le renforcement de la coopération opérationnelle entre Frontex et les États des Balkans occidentaux, ainsi qu'un soutien accru à la gestion des frontières des États tiers par l'intermédiaire des missions de la PSDC en Afrique et en matière de lutte contre le trafic de migrants et de la traite d'êtres humains²⁴⁸¹. Il peut dès lors paraître surprenant qu'en 2016, la Commission mît en place, sans le haut représentant, un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration²⁴⁸², et ce, alors même que plusieurs dialogues à haut niveau sur les migrations avec des États tiers ont été menés par la haute représentante²⁴⁸³. Puis en 2017, la question migratoire, plus particulièrement la question de la route de la Méditerranée centrale, où l'opération militaire de la PSDC opérait, fit l'objet d'une nouvelle communication conjointe²⁴⁸⁴, appelant à une approche globale combinant des actions dans le domaine de l'ELSJ et de la PESC. Par la suite, les questions liées à la migration furent intégralement captées par la Commission, excluant le haut représentant de l'élaboration des documents stratégiques. Cette captation s'est concrétisée, sur le plan stratégique, par l'élaboration, sans le haut représentant, de la stratégie visant à lutter contre la traite des êtres humains²⁴⁸⁵ et le plan d'action contre le trafic de migrants en 2021²⁴⁸⁶. Ces deux menaces sécuritaires impliquant des opérations et des missions de la PSDC témoignent cet effacement. Bien que ces deux documents stratégiques évoquent la contribution des opérations et missions de la PSDC, ces dernières agissent en complément et de manière secondaire par rapport aux autres moyens d'action mobilisés par l'Union dans le cadre de l'ELSJ. Ce phénomène

²⁴⁸⁰ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Faire face à la crise des réfugiés en Europe : le rôle de l'action extérieure de l'UE, 9 septembre 2015, JOIN (2015) 40 final.

²⁴⁸¹ *Ibid.*

²⁴⁸² Communication de la Commission, relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, 7 juin 2016, COM (2016) 385 final.

²⁴⁸³ *Ibid.*, p. 3.

²⁴⁸⁴ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, La migration le long de la route de la Méditerranée centrale Gérer les flux migratoires, sauver des vies, 25 janvier 2017, JOIN (2017) 04 final.

²⁴⁸⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions relative à la stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains 2021- 2025, 14 avril 2021, COM (2021) 171 final.

²⁴⁸⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Un plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025), 29 septembre 2021, COM (2021) 591 final.

s'applique également, et plus généralement, en matière de lutte contre la criminalité organisée²⁴⁸⁷.

L'étude de ces documents stratégiques en matière de lutte contre le terrorisme et sur les questions migratoires confirme la tendance déjà identifiée au sein du Conseil²⁴⁸⁸, de l'effacement du haut représentant et plus largement, de la PESC, sur ces thématiques. Toutefois, si ces deux thématiques « plus anciennes » sont largement captées par l'ELSJ, par la Commission, les menaces plus récentes, telles que la cybersécurité, la cyberdéfense et les menaces hybrides, nécessitent la mobilisation de tous les acteurs et les instruments de l'Union. Concernant ces menaces, le haut représentant est systématiquement impliqué dans l'élaboration des documents stratégiques.

b. Une implication systématique du haut représentant et de la Commission avec matière de cybersécurité/cyberdéfense et de lutte contre les menaces hybrides

Les questions de la cybersécurité et de cyberdéfense ont toujours fait l'objet de communications conjointes de la Commission et du haut représentant. Concernant la cybersécurité, la Commission et le haut représentant élaborèrent conjointement la première stratégie en 2013²⁴⁸⁹. Cette implication conjointe s'explique par la volonté de l'Union d'instaurer une politique de cybersécurité globale à la fois au niveau de l'Union, mais aussi au niveau international²⁴⁹⁰. Cette stratégie repose sur 5 priorités : la cyber-résilience, impliquant notamment les compétences de l'Union dans le cadre du marché intérieur²⁴⁹¹, la lutte contre la

²⁴⁸⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, relative à la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025), 14 avril 2021, COM (2021) 170 final, p. 10. La stratégie mentionne également : « *L'approche de l'UE en matière de sécurité extérieure dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune reste une composante essentielle des efforts de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée afin de renforcer la stabilité et de protéger les intérêts européens en matière de sécurité* ».

²⁴⁸⁸ Voir *supra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.

²⁴⁸⁹ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Stratégie de cybersécurité de l'Union européenne : un cyberspace ouvert, sûr et sécurisé, 7 février 2013, JOIN (2013) 1 final.

²⁴⁹⁰ *Ibid.*, p. 4.

²⁴⁹¹ Avec notamment le règlement (UE) n° 526/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 concernant l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) et abrogeant le règlement (CE) n° 460/2004, JOUE n° L 165 du 18 juin 2013, p. 41–58 et la directive (UE) 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union, JOUE n° L 194 du 19 juillet 2016, p. 1–30.

cybercriminalité, impliquant les instruments de l'ELSJ, aussi bien législatifs²⁴⁹² qu'opérationnels²⁴⁹³, le développement d'une politique de cyberdéfense à travers la PSDC, le développement de ressources industrielles et technologiques en matière de cybersécurité et l'instauration d'une politique internationale de l'Union en matière de cyberspace²⁴⁹⁴. Concernant la mise en œuvre de la stratégie de cybersécurité et de la « boîte à outils cyberdiplomatie » établie par le Conseil²⁴⁹⁵, la Commission et le haut représentant ont élaboré une proposition conjointe de règlement mettant en place des mesures restrictives visant à contrer les cyberattaques qui représentent une menace extérieure pour menacent l'Union ou ses États membres²⁴⁹⁶. Dans un même temps, en 2017, la Commission et le haut représentant élaborent une seconde stratégie de cybersécurité²⁴⁹⁷ en réaction à multiplication exponentielle des cyberattaques. Cette stratégie couvre un large spectre et tous les aspects de la cybersécurité. Elle vise notamment à renforcer les différentes actions entreprises dans le cadre du marché intérieur²⁴⁹⁸, la mise en place d'un réseau de compétences en cybersécurité et un centre européen de recherche et de compétences en cybersécurité²⁴⁹⁹, au renforcement des moyens d'Europol et de l'accès aux preuves, l'intégration de la « boîte à outils cyberdiplomatie », le renforcement des capacités de cyberdéfense de l'Union²⁵⁰⁰, ainsi que la coopération entre l'UE et l'OTAN en la matière. La mise en œuvre de ces communications conjointes contribue

²⁴⁹² Directive 2013/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 relative aux attaques contre les systèmes d'information et remplaçant la décision-cadre 2005/222/JAI du Conseil, JOUE n° L 218 du 14 août 2013, p. 8–14.

²⁴⁹³ Avec la création d'un centre européen de lutte contre la cybercriminalité (EC3). Voir l'article 4 §1 du règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, JOUE n° L 135 du 24 mai 2016, p. 53–114.

²⁴⁹⁴ JOIN (2013) 1 final, préc., p. 5.

²⁴⁹⁵ Conclusions du Conseil relatives à un cadre pour une réponse diplomatique conjointe de l'UE face aux actes de cybermalveillance (« boîte à outils cyberdiplomatie »), doc. 10474/17 du 19 juin 2017.

²⁴⁹⁶ Règlement (UE) 2019/796 du Conseil du 17 mai 2019 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, JOUE n° L 129I du 17 mai 2019, p. 1–12. Voir *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2.

²⁴⁹⁷ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Résilience, dissuasion et défense : doter l'UE d'une cybersécurité solide, 13 septembre 2017, JOIN (2017) 450 final.

²⁴⁹⁸ Avec la mise en œuvre effective de la directive SRI et le renforcement de l'agence ENISA. Règlement (UE) 2019/881 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'ENISA (Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité) et à la certification de cybersécurité des technologies de l'information et des communications, et abrogeant le règlement (UE) no 526/2013 (règlement sur la cybersécurité), JOUE n° L 151 du 7 juin 2019, p. 15–69.

²⁴⁹⁹ Règlement (UE) 2021/887 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 établissant le Centre de compétences européen pour l'industrie, les technologies et la recherche en matière de cybersécurité et le Réseau de centres nationaux de coordination, JOUE L 202 du 8 juin 2021, p. 1–31 ; Règlement (UE) 2018/1092 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense visant à soutenir la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense de l'Union, JOUE n° L 200 du 7 août 2018, p. 30–43.

²⁵⁰⁰ Conformément au cadre stratégique de cyberdéfense de l'UE, version actualisée 2018, 19 novembre 2018, doc. 14413/18.

assurément à la mise en place d'une approche globale de l'Union en matière de sécurité, combinant plusieurs domaines de compétence de l'Union, à la fois dans le cadre du marché intérieur, mais aussi de l'ELSJ et de la PESC. Le haut représentant en consultation avec la Commission est chargé de l'évaluation de la mise en œuvre des différents cadres de cyberdiplomatie et de cyberdéfense²⁵⁰¹. En 2020, une autre stratégie de cybersécurité fut conjointement élaborée²⁵⁰². Dans le cadre de la mise en œuvre de cette stratégie, la Commission et le haut représentant ont été associés en 2022 à des exercices de cybersécurité organisés avec les États membres²⁵⁰³. Enfin, la Commission et le haut représentant ont élaboré une nouvelle politique de l'UE en matière de cyberdéfense²⁵⁰⁴, en vue notamment de renforcer les moyens et les investissements en matière de cyberdéfense, pouvant être mobilisés dans le cadre d'opération et missions de la PSDC et à renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne. Bien que le haut représentant soit systématiquement impliqué dans les questions de cybersécurité et de cyberdéfense, l'implication conjointe de la Commission illustre également l'implication de cette dernière dans la cyberdéfense et, désormais, plus généralement dans le champ de la défense. En effet, l'appropriation par la Commission et le champ communautaire en générale du champ de la défense ne cesse de croître à travers l'adoption d'actes législatifs, à travers notamment le fonds européen de la défense²⁵⁰⁵, et surtout dans le contexte du conflit en Ukraine qui impose à l'Union de renforcer ces capacités de défense et à articuler ses instruments de la PESC et avec ceux du marché intérieur et de l'industrie²⁵⁰⁶.

²⁵⁰¹ Voir la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, relative au deuxième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité 23 juin 2021, COM (2021) 440 final, p. 7.

²⁵⁰² Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, La stratégie de cybersécurité de l'UE pour la décennie numérique, 16 décembre 2020, JOIN (2020) 18 final.

²⁵⁰³ Voir Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, relative au cinquième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 13 décembre 2022, COM (2022) 745 final, p. 4.

²⁵⁰⁴ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, La politique de cyberdéfense de l'UE, 10 novembre 2022, JOIN (2022) 49 final.

²⁵⁰⁵ Règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le Fonds européen de la défense et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092, JOUE L 170 du 12 mai 2021, p. 149–177.

²⁵⁰⁶ Voir notamment la proposition de règlement du Parlement européen et au Conseil relatif à la mise en place de l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes, 19 juillet 2022, COM (2022) 349 final et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement de l'action de soutien à la production de munitions, 3 mai 2023, COM (2023) 237 final. E. BERNARD, « La communautarisation de la défense européenne dans le contexte de la guerre en Ukraine », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2023, p. 325 ; A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, « I meccanismi di finanziamento del settore Difesa nell'Unione europea e il loro contributo al rafforzamento dell'autonomia strategica », *Centro Studi sul Federalismo*, Gennaio 2024, 42 p.

Enfin, au côté de l'espace cyber, la Commission et le haut représentant élaborent des stratégies dans les nouveaux espaces de conflictualité²⁵⁰⁷, aussi bien géographiques, dans le domaine spatial²⁵⁰⁸ que thématiques, tels que la sécurité économique²⁵⁰⁹ et énergétique²⁵¹⁰ ou la sécurité dues au changement climatique²⁵¹¹, et renouvellent les stratégies dans les autres espaces, tels que le domaine maritime²⁵¹². La nécessité de l'élaboration et du renouvellement de ces stratégies découle de l'évolution de menaces sécuritaires caractérisées par la guerre et les menaces hybrides²⁵¹³ ainsi que de la diversification et de la globalisation des différents domaines de conflictualité²⁵¹⁴. À l'instar de ces nouveaux espaces de conflictualité, le haut représentant est également très actif et impliqué dans l'élaboration des documents stratégiques en matière de lutte contre les différentes menaces hybrides.

Concernant les menaces hybrides, le Conseil européen discuta de cette question pour la première fois au niveau institutionnel en juin 2015²⁵¹⁵. Il appela à la nécessité de mobiliser tous les instruments de l'UE afin de lutter contre cette menace²⁵¹⁶. En avril 2016, la Commission européenne et le haut représentant élaborèrent un premier cadre commun pour lutter contre ces menaces²⁵¹⁷. Ce cadre commun comprend un ensemble de vingt-deux mesures parmi lesquelles figurent notamment la création d'une cellule de fusion de l'UE contre les menaces hybrides au

²⁵⁰⁷ Le domaine cyber étant considéré comme le cinquième domaine d'opération au côté des domaines terrestre, maritime, aérien et spatial. Voir notamment le cadre stratégique de cyberdéfense de l'UE, version actualisée 2018, 19 nov. 2018, doc. 14413/18, p. 2.

²⁵⁰⁸ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Stratégie spatiale de l'Union Européenne pour la sécurité et la défense, 10 mars 2023, JOIN (2023) 9 final.

²⁵⁰⁹ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil relative à la « stratégie européenne en matière de sécurité économique », 20 juin 2023, JOIN (2023) 20 final.

²⁵¹⁰ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Stratégie énergétique extérieure de l'UE dans un monde en mutation, 18 mai 2022, JOIN (2022) 23 final.

²⁵¹¹ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Une nouvelle approche du lien entre climat et sécurité : tenir compte de l'incidence du changement climatique et de la dégradation de l'environnement sur la paix, la sécurité et la défense, 28 juin 2023, JOIN (2023) 19 final.

²⁵¹² Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil sur la mise à jour de la stratégie de sûreté maritime de l'UE et de son plan d'action « Renforcement de la stratégie de sûreté maritime de l'UE pour faire face à l'évolution des menaces dans le domaine maritime », 10 mars 2023, JOIN (2023) 8 final.

²⁵¹³ La stratégie européenne en matière de sécurité économique commence par le constat suivant : « *La pandémie mondiale, la guerre illégale et non provoquée de la Russie en Ukraine, les actions économiques hostiles, les cyberattaques et les attaques visant les infrastructures, l'ingérence étrangère et la désinformation, ainsi que l'augmentation des tensions géopolitiques à l'échelle mondiale, ont mis en lumière, dans nos sociétés, nos économies et nos entreprises, des risques et des vulnérabilités qui n'existaient pas voici à peine quelques années* ». JOIN (2023) 20 final, préc., p. 1.

²⁵¹⁴ Voir F. FAVIERE, A. HAMONIC, « Espaces de conflictualité classiques et nouveaux espaces de sécurité : l'UE investit tous azimuts les différents domaines de la défense », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2023, p. 497.

²⁵¹⁵ Conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015, EUCO 22/15.

²⁵¹⁶ *Ibid.*, point 10 c).

²⁵¹⁷ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides une réponse de l'Union européenne, 6 avril 2016, JOIN (2016) 18 final.

sein du Centre d'analyse et de situation (INTCEN) du SEAE, la création d'un centre d'excellence européen pour la lutte contre les menaces hybrides et le renforcement de la coopération entre l'UE et l'OTAN²⁵¹⁸. En 2018, la Commission et la haute représentante adoptèrent une communication conjointe intitulée « Accroître la résilience et renforcer la capacité à répondre aux menaces hybrides »²⁵¹⁹ afin d'accroître les ressources des moyens déployés par l'Union. L'implication conjointe du haut représentant et de la Commission concerne tous les différents aspects et éléments caractéristiques des menaces hybrides. Pour cela, elles élaborèrent des documents stratégiques pour chaque élément constitutif. Initialement, la Commission aborda seule la question de la lutte contre les armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires. En 2017, elle élaborait un plan d'action visant à améliorer la préparation aux risques en matière de sécurité chimique, biologique, radiologique et nucléaire (ci-après « CBRN »)²⁵²⁰, et ce alors, qu'elle jugeait nécessaire « *de multiplier les mesures de sécurité intérieure et extérieure* »²⁵²¹. Toutefois, en 2018, en réaction à l'attaque à l'agent neurotoxique commise à Salisbury par la Russie, et à la demande du Conseil européen²⁵²², la lutte contre l'utilisation des armes chimique, biologique, radiologique et nucléaire fut intégrée dans la stratégie de lutte contre les menaces hybrides²⁵²³. La haute représentante est dès lors également impliquée dans le suivi de la mise en œuvre du plan d'action dans le domaine CBRN et de celui des menaces hybrides²⁵²⁴. De la même manière, la Commission choisit initialement de traiter la question de la désinformation seule, sans le haut représentant²⁵²⁵. Cependant, compte tenu des spécificités de cette menace, le haut représentant fut rapidement et systématiquement impliqué dans l'élaboration des documents stratégiques en matière de lutte contre la désinformation. Le premier cadre conjoint fut posé en 2018 afin de faire face aux menaces liées à la désinformation tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union et d'apporter une

²⁵¹⁸ *Ibid.*

²⁵¹⁹ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Accroître la résilience et renforcer la capacité à répondre aux menaces hybrides, 13 juin 2018, JOIN (2018) 16 final.

²⁵²⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'action visant à améliorer la préparation aux risques en matière de sécurité chimique, biologique, radiologique et nucléaire, 18 octobre 2017, COM (2017) 0610 final.

²⁵²¹ *Ibid.*, p. 5.

²⁵²² Conclusions du Conseil européen du 22 mars 2018, EUCO 1/18, point 11.

²⁵²³ JOIN (2018) 16 final, préc.

²⁵²⁴ Rapport conjoint au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, sur la mise en œuvre du cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides pour la période comprise en juillet 2017 et juin 2018, 13 juin 2018, JOIN (2018) 14 final.

²⁵²⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Lutter contre la désinformation en ligne : une approche européenne, 26 avril 2018, COM (2018) 236 final.

réponse coordonnée de l'Union face à ce défi²⁵²⁶. Le haut représentant a également été impliqué dans la lutte contre la désinformation dans le contexte de la pandémie de COVID 19²⁵²⁷ et dans le contexte électoral²⁵²⁸. Cette implication quasi systématique du haut représentant en matière de lutte contre la désinformation s'explique au regard notamment des outils et dispositifs déployés au sein du SEAE en la matière²⁵²⁹. En matière de lutte contre la désinformation, le haut représentant et la Commission travaillent en étroite coordination notamment à travers la mise en place, conformément au plan d'action et aux conclusions du Conseil européen de décembre 2018²⁵³⁰, d'un système d'alerte rapide entre les institutions de l'Union et les États membres afin de faciliter le partage de données liées aux campagnes de désinformation et d'apporter des réponses coordonnées²⁵³¹. Enfin, le haut représentant fut directement impliqué dans la nouvelle composante des menaces hybrides à savoir l'instrumentalisation des migrants par un État tiers, qui bien qu'ayant un impact aux frontières de l'Union constitue une menace causée par un acteur étatique étranger²⁵³². Cette élaboration conjointe par la Commission et le haut représentant démontre une approche globale de l'Union en matière de lutte contre les menaces hybrides intégrant ses dimensions externe et interne.

Au côté de cette implication variable du haut représentant dans l'élaboration des documents stratégiques, celui-ci dispose, sur un plan plus pratique de leviers opérationnels placés sous son autorité, pour contribuer au rapprochement entre la PESC et l'ELSJ. Toutefois, leur utilisation s'avère également contrastée.

²⁵²⁶ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'action contre la désinformation, 5 décembre 2018, JOIN (2018) 36 final.

²⁵²⁷ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Lutter contre la désinformation concernant la COVID-19 – Démêler le vrai du faux, 10 juin 2020, JOIN (2020) 8 final.

²⁵²⁸ Le Plan d'action contre la désinformation de 2018 inclut déjà cette problématique. Voir JOIN (2018) 36 final, préc.

²⁵²⁹ Voir *infra*, Section 2.

²⁵³⁰ Conclusions du Conseil européen des 13 et 14 décembre 2018, EUCO 17/18, point 12.

²⁵³¹ Voir sur le site du SEAE : https://www.eeas.europa.eu/eeas/fiche-dinformation-le-syst%C3%A8me-dalerte-rapide_fr (consulté en octobre 2024).

²⁵³² Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Réagir à l'instrumentalisation étatique des migrants à la frontière extérieure de l'UE, 23 novembre 2021, JOIN (2021) 32 final.

B. L'utilisation ambivalente de ses leviers opérationnels

Au côté des leviers stratégiques, le haut représentant dispose de leviers opérationnels. Tout d'abord, il exerce son autorité sur plusieurs acteurs chargés de représenter de l'Union auprès des pays tiers. Ces acteurs, constitués des délégations et des représentants spéciaux, par leurs prérogatives, peuvent favoriser une approche globale et intégrée de la sécurité. L'accent sera mis sur les représentants spéciaux, qui, à cet égard, sont sous-exploités pour favoriser les synergies entre la PESC et la dimension externe de l'ELSJ (1). Les délégations, rattachées au SEAE, seront étudiées dans la prochaine section. Ensuite, il exerce, son autorité sur différentes structures opérationnelles de la PESC qui contribuent directement et de manière efficiente à la coopération entre les acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ (2).

1. La sous-exploitation des représentants spéciaux

Le haut représentant assure la représentation de l'Union dans le domaine de la PESC auprès des organisations internationales et des États tiers. De son côté, la Commission européenne assure la représentation extérieure de l'Union « *à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune* »²⁵³³. Elle assure donc la représentation de l'Union dans le domaine de l'ELSJ. Toutefois, le haut représentant dispose de certains leviers pour dépasser cette dualité des compétences et, par conséquent, de favoriser des synergies entre ces deux domaines en matière de représentation. Pour cela, le haut représentant exerce son autorité sur les délégations de l'Union et sur les représentants spéciaux. Ces deux instruments dépassent le cadre de la PESC et permettent de lier les actions menées dans le cadre de la PESC et de l'ELSJ ainsi que dans d'autres domaines de compétence. Selon Damien BOUVIER, les fonctions des représentants spéciaux « *dépassent le simple cadre de la PESC et s'inscrivent dans une perspective plus large* »²⁵³⁴.

Concernant les délégations de l'Union, ces dernières sont désormais rattachées formellement au SEAE²⁵³⁵ et seront étudiées dans la prochaine section²⁵³⁶. Concernant les représentants spéciaux, ces derniers exercent également leur mandat sous l'autorité du haut

²⁵³³ Article 17§1 TUE.

²⁵³⁴ D. BOUVIER, *La représentation internationale de l'Union européenne*, op. cit., p. 147.

²⁵³⁵ Article 5 de la décision 2010/427/UE, préc.

²⁵³⁶ Voir la prochaine section.

représentant²⁵³⁷. Ils sont tenus de lui faire rapport régulièrement²⁵³⁸. Selon la doctrine, les représentants spéciaux « *sont des instruments qui s'ils s'accumulent, vont contribuer à établir le pouvoir* »²⁵³⁹ du haut représentant. La décision de nommer un représentant spécial est adoptée par le Conseil sur proposition du haut représentant²⁵⁴⁰. Il est conféré à chaque représentant spécial un mandat « *en liaison avec des questions politiques particulières* »²⁵⁴¹. L'avantage du recours aux représentants spéciaux est qu'il dépasse le champ de la PESC. Leur mandat est adopté sur des critères géographiques ou matériels en fonction des crises sécuritaires. Actuellement, neuf représentants spéciaux sont déployés, dont huit couvrant une zone géographique²⁵⁴² et un couvrant une mission thématique pour les droits de l'homme²⁵⁴³. En cela, le recours aux représentants spéciaux peut permettre de dépasser la séparation entre la PESC et l'ELSJ et favoriser des actions communes dans des zones géographiques déterminées pour faire face à des menaces communes telles que les problématiques sécuritaires liées à la migration ou la lutte contre le terrorisme. Pour cela, les représentants spéciaux ont une pluralité de fonctions parmi lesquelles figurent classiquement la collecte d'information sur la situation en lien avec son mandant et la communication officielle²⁵⁴⁴. Il dispose également d'un rôle dans la prévention et la résolution des crises. Ils ont également pour mission la coordination des activités de l'Union dans une situation en lien avec son mandat. À cette fin, ils ont pour mission d'assurer la coordination entre les missions de gestion de crise de la PESC et les autorités locales. Ils font également office d'« *interface* »²⁵⁴⁵ entre les autorités locales et les opérations de gestion de crise.

Toutefois, la pratique a démontré une sous-exploitation des représentants spéciaux au service de la mise en synergie entre la PESC et l'ELSJ. Cette contribution insuffisante est en

²⁵³⁷ Article 33 TFUE.

²⁵³⁸ J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune – Acteurs », *op. cit.*, § 63.

²⁵³⁹ E. POIDEVIN, *L'Union européenne et la politique étrangère. Le haut représentant pour la politique étrangère et les affaires européennes et de sécurité commune : moteur réel ou leadership par procuration ?*, *op. cit.*, p. 79.

²⁵⁴⁰ Article 33 TFUE.

²⁵⁴¹ *Ibid.*

²⁵⁴² Corne de l'Afrique, Kosovo, processus de paix au Moyen-Orient, Bosnie-Herzégovine, Asie centrale, Caucase du sud et la crise en Géorgie, Sahel et le dialogue entre Belgrade et Pristina et les autres questions régionales concernant les Balkans occidentaux. Voir sur le site du SEAE : https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-special-representatives_en#10845 (consulté en octobre 2024).

²⁵⁴³ Décision 2012/440/PESC du Conseil du 25 juillet 2012 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme, JOUE n° L 200 du 27 juillet 2012, p. 21–23 ; Décision (PESC) 2019/346 du Conseil du 28 février 2019 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme, JOUE n° L 62 du 1 mars 2019, p. 12–15.

²⁵⁴⁴ Voir D. BOUVIER, *La représentation internationale de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 133 et s..

²⁵⁴⁵ E. POIDEVIN, *L'Union européenne et la politique étrangère. Le haut représentant pour la politique étrangère et les affaires européennes et de sécurité commune : moteur réel ou leadership par procuration ?*, *op. cit.*, p. 81.

contradiction avec les liens de plus en plus étroits notamment entre les opérations de gestion de crise de la PESC et les actions entreprises par les agences de l'ELSJ dans les États tiers. Par exemple, le représentant spécial déployé par l'Union en Bosnie-et-Herzégovine en parallèle de la mission de police de l'Union avait initialement pour mission de renforcer « *l'articulation entre la justice pénale et la police en Bosnie-et-Herzégovine, dans un souci d'efficacité, en liaison étroite avec la MPUE* »²⁵⁴⁶. Pour cela, il devait « *prodiguer des conseils au Secrétaire général et à la Commission, le cas échéant, et [...] contribuer à la coordination requise sur place* »²⁵⁴⁷ en ce qui concerne les activités menées dans le cadre de la coopération judiciaire en matière pénale incluant celles menées par Europol. Cette mission de coordination entre l'Europol et cet État tiers est devenue de moins en moins évidente. En 2011, la mission du représentant spécial contribuait toujours aux objectifs de l'ELSJ en visant à « *assurer la mise en œuvre de l'action de l'Union dans l'ensemble des activités menées dans le domaine de l'État de droit et de la réforme du secteur de sécurité, de favoriser la coordination générale au niveau de l'Union, de donner, sur place, des orientations politiques pour l'action de l'Union en matière de lutte contre la criminalité organisée et la corruption et, à cet égard, de fournir, au besoin, des analyses et des conseils au HR et à la Commission* »,²⁵⁴⁸ et en apportant « *un soutien au renforcement de l'articulation entre la justice pénale et la police en Bosnie-et-Herzégovine* »²⁵⁴⁹. En 2011, le représentant spécial avait toujours pour objectif de créer un pont entre Europol et la Bosnie-et-Herzégovine en prodiguant des conseils au haut représentant et à la Commission et en contribuant à leur coordination²⁵⁵⁰. Cette mission de coordination avec les acteurs de l'ESLJ dans cet État tiers s'est par la suite ratifiée. La décision relative à la nomination du représentant spécial de l'Union en Bosnie-Herzégovine de 2019²⁵⁵¹ est restée

²⁵⁴⁶ Article 3 j) de l'action commune 2005/825/PESC du Conseil du 24 novembre 2005 modifiant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, JOUE n° L 307 du 25 novembre 2005, p. 59–60.

²⁵⁴⁷ Article 3 h) de l'action commune 2004/569/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 relative au mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine et abrogeant l'action commune 2002/211/PESC, JOUE n° L 252 du 28 juillet 2004, p. 7–9 ; Article 3 k) de l'action commune 2005/825/PESC, préc.

²⁵⁴⁸ Article 3 e) de la décision 2011/426/PESC du Conseil du 18 juillet 2011 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, JOUE n° L 188 du 19 juillet 2011, p. 30–33 ; Article 3 e) de la décision 2012/330/PESC du Conseil du 25 juin 2012 modifiant la décision 2011/426/PESC portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, JOUE n° L 165 du 26 juin 2012, p. 66–67.

²⁵⁴⁹ Article 3 j) de la décision 2010/111/PESC du Conseil du 22 février 2010 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, JOUE n° L 46 du 23 février 2010, p. 23–26 ; article 3 j) de la décision 2010/442/PESC du Conseil du 11 août 2010 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, JOUE n° L 211 du 12 août 2010, p. 26–28.

²⁵⁵⁰ Article 3 l) de la décision 2010/111/PESC, préc. ; article 3 l) de la décision 2010/442/PESC, préc.

²⁵⁵¹ Décision (PESC) 2019/1340 du Conseil du 8 août 2019 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, JOUE L 209 du 9 août 2019, p. 10–14.

muette quant à une éventuelle contribution à la coordination entre les acteurs et actions menées dans le cadre de la PESC et de l'ELSJ, et ce, alors que des opérations de gestion de crise de la PSDC et des actions des agences de l'ELSJ, notamment de l'agence Frontex sont déployées conjointement dans cet État tiers.

De manière générale, compte tenu de l'accroissement des activités des agences de l'ELSJ dans les Balkans occidentaux²⁵⁵² et de la capacité des représentants spéciaux à coordonner les activités opérationnelles de l'Union, les représentants spéciaux constituent des acteurs privilégiés pour coordonner les actions des agences et des opérations de gestion de crise. Or, leur mandat ne prévoit désormais plus des missions spécifiques de coordination entre les actions de la PESC et de l'ELSJ, mais prévoit majoritairement des missions très vagues de coordination entre toutes les actions de l'Union. Si celles-ci ne les excluent pas, elles ne confirment pas non plus des missions de coordination entre les actions de l'Union dans le cadre de la PESC et de l'ELSJ. Par exemple, le représentant spécial déployé actuellement dans les Balkans occidentaux qui a pour mission de « *contribuer à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union dans les Balkans occidentaux* »²⁵⁵³, doit « *travailler de manière coordonnée et cohérente par rapport à l'ensemble des efforts de l'Union et aux politiques générales de l'Union concernant la région* »²⁵⁵⁴ et « *appuyer les travaux du HR [haut représentant] et les activités de l'Union dans la région* »²⁵⁵⁵. Ce représentant spécial veille également « *à ce que l'ensemble des instruments de l'Union et des actions des États membres soient utilisés de manière cohérente en vue d'atteindre les objectifs généraux de l'Union* »²⁵⁵⁶. Toutefois, ces tâches portent principalement sur la coordination entre les autres représentants spéciaux, les délégations et les opérations de gestion de crise de la PSDC. Aucune coordination n'est alors expressément prévue avec les actions menées dans le cadre de l'ELSJ et plus particulièrement les actions opérationnelles de l'agence Frontex.

En revanche, en dehors du continent européen, en raison de sa situation géographique, le représentant spécial de l'Union pour le Sahel illustre également la contribution des représentants spéciaux aux objectifs de l'ELSJ et le dépassement des objectifs exclusivement

²⁵⁵² Voir *infra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 2.

²⁵⁵³ Article 2 de la décision (PESC) 2020/489 du Conseil du 2 avril 2020 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour le dialogue entre Belgrade et Pristina et les autres questions régionales concernant les Balkans occidentaux, JOUE n° L 105 du 3 avril 2020, p. 3–6.

²⁵⁵⁴ *Ibid.*, article 3 d).

²⁵⁵⁵ *Ibid.*, article 3 e).

²⁵⁵⁶ Article 12 de la décision (PESC) 2020/489, préc.

PESC. En effet, ce représentant spécial dispose d'un mandat très large et contribue directement à la réalisation des objectifs de l'ELSJ. Son mandat, outre le fait de coordonner les instruments de l'Union dans cette région et plus particulièrement les missions de la PSDC déployées au Sahel²⁵⁵⁷, suit également « *attentivement les autres dimensions régionale et transfrontière des défis à relever dans la région, parmi lesquels figurent les pandémies, le terrorisme, la radicalisation, la criminalité organisée, les cybermenaces, le trafic d'armes, la traite et le trafic des êtres humains, le trafic de drogues, l'insécurité maritime, les flux de réfugiés et de migrants et les flux financiers illicites correspondants* »²⁵⁵⁸. Son mandat prévoit expressément un dépassement de ses missions de coordination des actions exclusivement PESC. Il doit notamment veiller « *à ce que tous les instruments de l'Union et toutes les actions des États membres soient utilisés de manière cohérente en vue d'atteindre les objectifs généraux de l'Union* »²⁵⁵⁹, incluant *a priori*, mais sans confirmation, les actions entreprises dans le cadre de l'ELSJ. Dans une moindre mesure, le représentant spécial déployé dans la Corne de l'Afrique contribue également aux objectifs de l'ELSJ en suivant « *attentivement les défis transfrontières qui touchent la Corne de l'Afrique et encourager la coopération visant à y remédier, notamment en ce qui concerne la radicalisation et le terrorisme, la sûreté maritime et la piraterie, les différends frontaliers, toutes les formes de trafic, y compris la traite des êtres humains, et les flux financiers illicites ainsi que les conséquences des crises humanitaires sur les plans politique et de la sûreté* »²⁵⁶⁰. Enfin, le Parlement européen recommande la nomination d'un représentant spécial pour la Libye²⁵⁶¹. Compte tenu des problématiques sécuritaires liées aux trafics de migrants et à la traite des êtres humains et des dispositifs déployés aussi bien dans le cadre de la PSDC que des agences de l'ELSJ, il serait intéressant de voir la contribution de cet éventuel représentant spécial à la coordination de ces actions opérationnelles.

Ainsi, de manière parallèle, en fonction des missions qui leur sont confiées et des régions dans lesquelles ils interviennent, les représentants spéciaux contribuent aux objectifs de l'ELSJ, directement en facilitant l'établissement de lien entre Europol et un État tiers ou indirectement

²⁵⁵⁷ Article 3 §1 d) de la décision (PESC) 2021/1011 du Conseil du 21 juin 2021 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour le Sahel, JOUE n° L 222 du 22 juin 2021, p. 21–26. Les missions EUTM Mali, EUCAP Sahel Mali, EUCAP Sahel Niger ainsi que les autres initiatives du G5 Sahel et de l'ONU.

²⁵⁵⁸ *Ibid.*, article 3 §1 g).

²⁵⁵⁹ *Ibid.*, article 12 §1.

²⁵⁶⁰ Article 3 §1 l) de la décision (PESC) 2021/1012 du Conseil du 21 juin 2021 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique, JOUE n° L 222 du 22 juin 2021, p. 27–32.

²⁵⁶¹ Point AO §1 d) de la recommandation du Parlement européen du 23 novembre 2022 à l'intention du Conseil, de la Commission et du vice-président de la Commission/haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité concernant la situation en Libye (2021/2064(INI)), JOUE n° C 167 du 11 mai 2023, p. 116–125.

suivant les défis transfrontières dans les États tiers. Toutefois, leur mission de coordination des actions de l'Union, menées dans le cadre de la PESC et dans le cadre d'autres domaines de compétences, se montre insuffisante et pourrait davantage contribuer à la coordination entre les actions opérationnelles de la PESC et de l'ELSJ notamment dans les Balkans occidentaux. À ce titre, les agences de l'ELSJ disposent désormais d'un réseau d'agents de liaison dans différents États qui concurrencent les représentants spéciaux et qui expliquent peut-être le rôle réduit joué par ces derniers en matière d'ELSJ. L'agence Frontex a notamment déployé des agents de liaison dans des zones géographiques où sont également déployés des représentants spéciaux, tels qu'au Niger ou dans les Balkans occidentaux²⁵⁶². Or, aucune mention relative à leur coordination n'est expressément prévue. Une meilleure coordination entre les représentants spéciaux et les agences de liaison des agences de l'ELSJ contribueraient à renforcer les synergies et la cohérence entre les deux domaines. En conclusion, les représentants spéciaux constituent des leviers, placés sous l'autorité du haut représentant, susceptibles de renforcer les synergies entre la PESC et l'ELSJ, mais qui demeurent insuffisamment exploités pour remplir cette tâche. Les structures opérationnelles de la PESC, placées également sous son autorité, y contribuent de manière plus efficiente.

2. L'utilisation efficiente des structures opérationnelles de la PESC placées sous l'autorité du haut représentant

Le haut représentant exerce son autorité sur plusieurs structures opérationnelles de la PESC qui contribuent de manière efficiente à la mise en synergie opérationnelle entre la PESC et l'ELSJ²⁵⁶³. Le haut représentant « *dans l'accomplissement de son mandat* »²⁵⁶⁴, s'appuie tout d'abord sur le SEAE. Ce service est placé sous son autorité et l'assiste dans l'exécution de ses mandats²⁵⁶⁵. Il joue un rôle important dans la mise en synergie entre la PESC et l'ELSJ, notamment à travers l'INTCEN, le centre de situation et du renseignement de l'Union européenne institué au sein du SEAE²⁵⁶⁶. Ensuite, le haut représentant occupe la direction du conseil d'administration du centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE)²⁵⁶⁷ et lui donne

²⁵⁶² Voir sur le site de l'agence Frontex : <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/beyond-eu-borders/liaison-officers/> (consulté en octobre 2024).

²⁵⁶³ Voir *infra*, Partie 2, Titre 2.

²⁵⁶⁴ Article 27 §3 TUE.

²⁵⁶⁵ Article 1^{er} §3 et 2 §1 de la décision 2010/427/UE, préc.

²⁵⁶⁶ Voir *infra*, Section 2.

²⁵⁶⁷ Article 6 §2 de la décision 2014/401/PESC du Conseil du 26 juin 2014 relative au Centre satellitaire de l'Union européenne et abrogeant l'action commune 2001/555/PESC relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne, JOUE n° L 188 du 27 juin 2014, p. 73–84.

« des instructions opérationnelles »²⁵⁶⁸. Parmi ces instructions opérationnelles, le haut représentant « établit un ordre de priorité entre les demandes adressées au CSUE »²⁵⁶⁹. Ce centre a pour mission de soutenir « le processus de prise de décision et les actions de l'Union dans le domaine de la PESC, et notamment de la PSDC » par la fourniture de « produits et services issus de l'exploitation des moyens spatiaux pertinents et des données collatérales, y compris l'imagerie satellitaire et aérienne »²⁵⁷⁰. Le haut représentant est la personnalité habilitée, avec le Conseil, à demander au centre ces produits et ces services²⁵⁷¹. Il dispose à lui seul de la capacité de lui donner des instructions visant à fournir des produits ou services aux organes ou organismes de l'Union²⁵⁷², incluant ceux de l'ELSJ. Le centre peut en effet, « établir des relations de travail et coopérer avec la Commission et les organes ou organismes de l'Union en vue de développer au maximum les synergies et la complémentarité avec d'autres activités de l'Union qui ont une incidence sur la mission du CSUE et lorsque les activités de ce dernier ont un lien avec ces activités de l'Union, notamment dans le domaine de l'espace et de la sécurité »²⁵⁷³. Le centre, sous l'impulsion du haut représentant, ainsi que le SEAE, contribue largement à la mise en synergie entre la PESC et l'ELSJ en entretenant des liens étroits avec les agences de l'ELSJ²⁵⁷⁴.

Conclusion de la section 1

Le haut représentant est un acteur a priori privilégié pour assurer la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ. Sa double casquette de président du Conseil des Affaires étrangères et de vice-président de la Commission lui attribue une place privilégiée au sein du cadre institutionnel de l'Union pour créer des liens entre la PESC et de l'ELSJ. Toutefois, son positionnement au sein du cadre institutionnel de l'Union n'est pas sans entrave. Le haut représentant est soumis à certaines contraintes dues à la répartition de ses pouvoirs avec d'autres acteurs. Ses pouvoirs variables au sein de la Commission entravent sa capacité à assurer la cohérence entre les deux domaines. L'étude de la répartition de ses pouvoirs au sein de la Commission montre un affaiblissement de son rôle politique en matière de sécurité au profit de la Commission. Cet affaiblissement se retrouve logiquement à travers l'utilisation de certains

²⁵⁶⁸ *Ibid.*, article 3 §2. Le COPS quant à lui exerce la surveillance politique des activités du CSUE.

²⁵⁶⁹ *Ibid.*, article 3 §2.

²⁵⁷⁰ *Ibid.*, article 2 §1.

²⁵⁷¹ *Ibid.*

²⁵⁷² *Ibid.*, article 2 §2.

²⁵⁷³ *Ibid.*, article 18 §1.

²⁵⁷⁴ Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 1.

leviers dont il dispose. Ces leviers, à la fois stratégiques et opérationnels, constituent de sérieux vecteurs pouvant contribuer à la mise en cohérence entre les différents domaines de compétences, mais font l'objet d'une utilisation contrastée. Ainsi, c'est principalement à travers le SEAE que le haut représentant contribue de manière effective à la mise en cohérence institutionnelle et opérationnelle entre la PESC et l'ELSJ.

Section 2 – La contribution effective du SEAE à la mise en cohérence institutionnelle et opérationnelle entre la PESC et l'ELSJ

Le SEAE a fait l'objet de nombreuses études doctrinales liées notamment à son rôle de coordinateur de l'action extérieure²⁵⁷⁵. L'objectif ici est d'étudier son rôle dans la mise en synergie institutionnelle entre la PESC et l'ELSJ. Au sein du droit primaire, le SEAE trouve son fondement juridique dans les dispositions relatives à la PESC²⁵⁷⁶. Il n'est pas expressément désigné parmi les acteurs de la cohérence de l'Union²⁵⁷⁷. Toutefois, le SEAE se situe dans le « *prolongement* »²⁵⁷⁸ de la création du haut représentant. Les traités chargent le SEAE d'appuyer le haut représentant dans l'accomplissement de son mandat²⁵⁷⁹ et par conséquent dans sa mission d'assurer la cohérence et la coordination de l'action extérieure de l'Union²⁵⁸⁰.

Le SEAE joue un double rôle dans la mise en synergie entre les acteurs de la PESC et de l'ELSJ. Il contribue non seulement à la mise en synergie entre les acteurs institutionnels,

²⁵⁷⁵ Voir notamment J. AUVRET-FINCK, « Les perspectives de l'Union européenne en matière d'action extérieure : le Haut représentant et le service européen pour l'action extérieure », in *La relance de l'Union européenne et la Présidence française*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 43-67 ; M. GATTI, *Le Service Européen pour l'Action Extérieure - Une expression institutionnelle de la méthode de l'Union, à la recherche d'une cohérence dans la politique étrangère*, thèse soutenue à l'Université de Strasbourg, 2013, 197 p. ; A. FENET, « Le service européen pour l'action extérieure » in A.-S. LAMBLIN-GOURDIN et E. MONDIELLI, (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, 1^{ère} édition, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 69-93 ; C. SCHNEIDER, « Le service européen d'action extérieure (SEAE), évolutionnisme ou illusionnisme du système d'action extérieure de l'Union ? » in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (dir.), *L'identité du droit de l'Union européenne, Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 783-803 ; M. GATTI, *European External Action Service Promoting Cohérence through Autonomy and Coordination*, Brill – Nijhoff, 23 septembre 2016, ISBN-13: 978-9004322769, 370 p. ; L. PALADINI, *Il servizio europeo per l'azione esterna. Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, Collana di Studi sull'integrazione europea, Cacucci editore, Bari, 2017, 204 p.

²⁵⁷⁶ Article 27 §3 TUE.

²⁵⁷⁷ Il ne figure pas notamment à l'article 21 §3 TUE.

²⁵⁷⁸ J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune – Acteurs », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 2610, 2020, §48.

²⁵⁷⁹ Article 27 §3 TUE.

²⁵⁸⁰ Article 2 §1 de la décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, JOUE n° L 201 du 3 août 2010, p. 30-40.

mais également entre les acteurs opérationnels²⁵⁸¹. La difficulté ici est de distinguer ce double rôle. La stratégie de sécurité intérieure de l'Union de 2010 prévoit que le SEAE assure « *une cohérence avec la stratégie européenne de sécurité au sens large* » et exploite « *les synergies entre politiques intérieure et extérieure, y compris l'évaluation des risques et des menaces* »²⁵⁸². De la même manière, il est appelé, selon Josiane AUVRET-FINCK « *à promouvoir des synergies entre la multiplicité des acteurs et des politiques impliqués dans les relations extérieures de l'Union* »²⁵⁸³. Pour de multiples raisons, liées à son fonctionnement et à ses multiples leviers, le SEAE s'est imposé comme un acteur majeur de l'Union en matière de sécurité. Selon Mauro GATTI, « *le potentiel du SEAE est particulièrement évident en matière de sécurité, car le Service peut coordonner efficacement la gestion de la sécurité européenne à travers son intervention dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et dans les secteurs non-PESC* »²⁵⁸⁴. Selon Catherine SCHNEIDER, il constitue « *une traduction institutionnelle de son ambition de développer une approche globale de son action extérieure* »²⁵⁸⁵. En effet, son fonctionnement fait de lui un acteur propice à la mise en cohérence entre le Conseil et la Commission, entre la PESC et l'ELSJ (I). Au fil des années et de l'évolution des menaces sécuritaires, il a mobilisé, de manière effective, ses différents leviers et créé de nouveaux mécanismes afin de faire face aux menaces sécuritaires communes à la PESC et à l'ELSJ au service de l'approche globale et intégrée de l'Union en matière de sécurité (II).

I. Un fonctionnement propice à la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ

Le SEAE est un organe de l'Union, distinct du secrétariat général du Conseil et de la Commission, et fonctionnant de manière autonome sous l'autorité du haut représentant²⁵⁸⁶. Il dispose d'une autonomie budgétaire²⁵⁸⁷ et possède « *la capacité juridique nécessaire pour*

²⁵⁸¹ Pour ces derniers, voir *infra*, Partie 2, Titre 2.

²⁵⁸² Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre, 22 novembre 2010, COM (2010) 673 final.

²⁵⁸³ J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune – Acteurs », *op. cit.*, §48.

²⁵⁸⁴ M. GATTI, « The role of the european external action service in the external dimension of the area of freedom, security and justice », in C. FLAESCH-MOUGIN et L. S. ROSSI, *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, mars 2013, pp. 171-193, spéc., p. 171.

²⁵⁸⁵ C. SCHNEIDER, « Le Service européen d'action extérieure (SEAE) de l'Union, évolutionnisme ou illusionnisme du système d'action extérieure de l'UE ? », *op. cit.*, p. 786.

²⁵⁸⁶ Article 1^{er} §2 et §3 de la décision 2010/427/UE, préc.

²⁵⁸⁷ La section budgétaire du SEAE est distincte du budget de la PESC et ne comporte que les seules dépenses administratives de ce service. Les dépenses opérationnelles continuent de relever de la Commission. Article 8 de la décision 2010/427/UE, préc.

accomplir les tâches qui lui incombent et réaliser ses objectifs »²⁵⁸⁸. Sans revenir en détail sur la composition du personnel du SEAE²⁵⁸⁹, largement documentée par la doctrine²⁵⁹⁰, sa composition est fondée sur le transfert, le « *déshabillage* »²⁵⁹¹, des services et des ressources de la Commission, de sa direction générale (DG) « Relex » et du Secrétariat général du Conseil²⁵⁹², favorisant de fait le rapprochement entre la PESC et les autres domaines de l'action extérieure. Son organisation à la fois inclusive, mais fragmentée, composée d'une administration centrale et d'une administration décentralisée incluant les délégations de l'Union auprès de pays tiers et d'organisations internationales²⁵⁹³, lui permet d'intervenir aussi bien dans le champ de la PESC que de l'ELSJ (A). Ces différentes structures et les délégations constituent également des leviers importants à la mise en synergie entre la PESC et l'ELSJ.

Les tâches du SEAE s'inscrivent dans le prolongement du mandat du haut représentant. Il doit, dès lors, non seulement l'assister dans sa mission de président du Conseil des affaires étrangères et dans la mise en œuvre de la PESC, mais aussi en sa qualité de vice-président de la Commission²⁵⁹⁴. En outre, le SEAE n'est pas un organe dont les tâches se limitent à assister le haut représentant et dont le champ d'action se limite à la PESC et à la PSDC. Le SEAE doit également assister d'autres acteurs institutionnels, le président du Conseil européen, le président de la Commission et la Commission « *dans l'exercice de leurs fonctions respectives dans le domaine des relations extérieures* »²⁵⁹⁵. Il peut également travailler « *en collaboration avec le Secrétariat général du Conseil et les services de la Commission en les assistant dans la mise en cohérence entre les différents domaines de l'action extérieure de l'Union et entre ces domaines et ses autres politiques* »²⁵⁹⁶ et coopère également avec le Parlement²⁵⁹⁷. Ces tâches, notamment auprès de la Commission, lui donnent ainsi un droit d'accès sur les actions menées dans le cadre de l'ELSJ. Mauro GATTI défend l'idée que le SEAE peut contribuer à la coordination de l'ELSJ avec les autres domaines, en coordonnant le processus de décision, en

²⁵⁸⁸ *Ibid.*, article 1^{er} §2.

²⁵⁸⁹ Article 6 de la décision 2010/427/UE, préc.

²⁵⁹⁰ Voir notamment, C. SCHNEIDER, « Le Service européen d'action extérieure (SEAE) de l'Union, évolutionnisme ou illusionnisme du système d'action extérieure de l'UE ? », *op. cit.*

²⁵⁹¹ C. SCHNEIDER, « Le Service européen d'action extérieure (SEAE) de l'Union, évolutionnisme ou illusionnisme du système d'action extérieure de l'UE ? », *op. cit.*, p. 785 et s.

²⁵⁹² Article 27 §3 TUE : « *Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux* ».

²⁵⁹³ Article 1^{er} §4 de la décision 2010/427/UE, préc.

²⁵⁹⁴ *Ibid.*, article 2 §1.

²⁵⁹⁵ *Ibid.*, article 2 §2.

²⁵⁹⁶ *Ibid.*, article 3 §1.

²⁵⁹⁷ *Ibid.*, article 3 §4.

assurant la mise en œuvre de la PESC et des autres domaines de l'action extérieure et enfin en assurant l'unité de la représentation de l'Union²⁵⁹⁸. En effet, le SEAE « *occupe une position idéale exclusive dans le paysage institutionnel de l'Union européenne* »²⁵⁹⁹, lui permettant d'intervenir dans la mise en œuvre de la PESC et de l'ELSJ. En effet, si ses pouvoirs en matière de PESC sont évidents, ses relations avec le Conseil et la Commission lui permettent de s'impliquer dans la mise en œuvre de l'ELSJ (B).

A. Une organisation couvrant les domaines de la PESC et de l'ELSJ

L'organisation administrative du SEAE est considérée par la doctrine comme « *tentaculaire* »²⁶⁰⁰. Composée d'une administration centrale, regroupant une pluralité de départements thématiques et géographiques (1). Le SEAE, par son organisation, couvre une pluralité de domaines portant aussi bien dans la PESC que dans l'ELSJ. L'organisation du SEAE comprend également une administration décentralisée composée principalement des délégations (2). Cette organisation est révélatrice d'une certaine fragmentation au sein de l'organe.

1. Une administration centrale regroupant une pluralité de départements thématiques et géographiques

La structure du SEAE est fondée sur le déshabillage des instances du Conseil relatives à la PSDC et de la DG « Relex » de la Commission. Pour cette dernière, la Commission a particulièrement bien limité son déshabillage en excluant une partie de la DG développement et celle relative au commerce, à l'élargissement et à l'action humanitaire²⁶⁰¹, et bien évidemment celle liée aux politiques internes. Le SEAE n'a *a priori* aucun lien avec les questions relatives à l'ELSJ. Toutefois, son organisation par départements thématiques et géographiques lui permet de couvrir certains aspects relatifs à l'ELSJ.

²⁵⁹⁸ M. GATTI, « The role of the european external action service in the external dimension of the area of freedom, security and justice », *op. cit.*, p. 175.

²⁵⁹⁹ Rapport d'examen à mi-parcours du Haut représentant, conformément à l'art. 13.3 de la décision du Conseil du 26 juillet 2010 créant le SEAE, juillet 2013, p. 3.

²⁶⁰⁰ J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune – Acteurs », *op. cit.*, §50.

²⁶⁰¹ C. SCHNEIDER, « Le Service européen d'action extérieure (SEAE) de l'Union, évolutionnisme ou illusionnisme du système d'action extérieure de l'UE ? », *op. cit.*, p. 789.

Le SEAE est constitué d'une administration centrale regroupant une pluralité de directions et de départements thématiques et géographiques²⁶⁰². De manière schématique, le SEAE est composé d'une direction relative aux affaires politiques, d'une direction relative aux affaires économiques et des enjeux globaux et d'une direction relative à la PSDC. Au sein de ces directions, sans qu'il y ait une hiérarchie pleinement définie, le SEAE est composé de plusieurs départements thématiques et géographiques. Au total, le SEAE est divisé en six directions géographiques et quatre directions thématiques. Parmi celles-ci, plusieurs couvrent des thématiques ou des zones géographiques intéressant les activités de l'ELSJ. Parmi les départements géographiques figurent notamment des départements portant sur l'Europe, incluant les Balkans occidentaux, l'Afrique, le Moyen-Orient, dont l'Égypte, le Liban et la Jordanie, et l'Afrique du Nord. Parmi les départements thématiques, certains concernent notamment les enjeux globaux comprenant notamment les questions liées à la migration et à la sécurité humaine. De plus, le département propre à la politique de sécurité et de défense est réparti de manière thématique et couvre notamment les questions liées aux menaces hybrides, au terrorisme et à la sécurité maritime, des thématiques intéressant également les acteurs de l'ELSJ.

Au regard de l'organigramme, il est en revanche difficile d'identifier une quelconque hiérarchique ou une organisation structurée. Certaines structures ne sont pas rattachées à un département ou à une direction et constituent des sortes d'« *électrons libres* »²⁶⁰³ au sein de l'organigramme. Parmi ceux-ci figurent le CSUE, l'AED ou encore, les représentants spéciaux de l'Union qui juridiquement ne sont pas rattachés à l'organe. Cependant, le dernier rapport de la Cour des comptes de 2024 sur le rôle de coordination du Service européen pour l'action extérieure souligne une assez bonne coordination au sein de l'organe entre les directions horizontales et thématiques²⁶⁰⁴. Ces derniers effectuent des réunions régulièrement entre elles et ainsi qu'avec « *l'encadrement supérieur* »²⁶⁰⁵.

²⁶⁰² Voir l'organigramme du SEAE disponible sur : https://www.eeas.europa.eu/eeas/organisation-chart-eeas_en (consulté en octobre 2024).

²⁶⁰³ Y. BUCHET DE NEUILLY, « Y a-t-il un pilote dans la gestion des crises ? Attentes et enjeux de cohérence dans les interventions européennes extérieures », *Revue française d'administration publique*, n° 181, 2022, pp. 149-166, spéc., p. 158.

²⁶⁰⁴ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2024/02, « Rôle de coordination du Service européen pour l'action extérieure Un bilan positif dans l'ensemble, mais quelques faiblesses concernant la gestion de l'information, les effectifs et les rapports », 30 janvier 2024, point 27.

²⁶⁰⁵ *Ibid.*

À côté de ces départements thématiques et géographiques, le SEAE est également constitué de plusieurs structures chargées de la mise en œuvre de la PSDC²⁶⁰⁶. Ces structures, initialement rattachées au Conseil, démontrent les prérogatives importantes du SEAE dans la mise en œuvre de la PSDC. Parmi celles-ci figurent la direction de planification et de gestion des crises (CMPD)²⁶⁰⁷, la capacité civile de planification et de conduite (CPCC)²⁶⁰⁸, l'État-major de l'Union européenne (EMUE)²⁶⁰⁹ et le Centre de situation de l'Union européenne (INTCEN). Ces organes et organismes sont placés sous l'autorité et la responsabilité du haut représentant, qui l'assistent dans sa mission d'exécution et de conduite de la PSDC²⁶¹⁰. Ils contribuent également à la mise en synergie entre les acteurs opérationnels de la PESC/PSDC et les agences de l'ELSJ²⁶¹¹.

À travers l'intégration des structures opérationnelles de la PSDC, ainsi que sa participation à la préparation des sessions du Conseil affaires étrangères présidées par le haut représentant, le SEAE dispose de larges prérogatives en matière de PESC et joue un rôle important dans sa mise en œuvre. À côté de son administration centrale, le SEAE dispose d'une administration décentralisée composée des délégations.

²⁶⁰⁶ Voir notamment : C. SCHNEIDER, « Défense », *répertoire de droit européen*, avril 2019 (actualisation : Octobre 2020), J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune – Acteurs », *op. cit.*,

²⁶⁰⁷ Elle a notamment pour mission de préparer et de rédiger des propositions initiales et certains documents dans l'approche opérationnelle de l'Union tels que le concept de gestion de crise (CMC), le concept d'opération (CONOPS) et le plan d'opération (OPLAN).

²⁶⁰⁸ Elle assure la conduite opérationnelle des missions civiles de la PSDC. en exerçant le commandement et le contrôle, au niveau stratégique, de la planification et de la conduite de l'ensemble des missions civiles menées dans le cadre de la PSDC.

²⁶⁰⁹ Décision 2001/80/PESC du Conseil du 22 janvier 2001 instituant l'État-major de l'Union européenne, JOUE n° L 27 du 30 janvier 2001, p. 7–11 ; Décision 2008/298/PESC du Conseil du 7 avril 2008 modifiant la décision 2001/80/PESC instituant l'état-major de l'Union européenne, JOUE n° L 102 du 12 avril 2008, p. 25–33. Une capacité militaire de planification et de conduite (MPCC) a été intégrée en son sein et est chargée « *au niveau stratégique, de la planification et de la conduite opérationnelles de missions militaires à mandat non exécutif* ». 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 et modifiant la décision 2010/96/PESC relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes, la décision 2013/34/PESC relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali) et la décision (PESC) 2016/610 relative à une mission militaire de formation PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine (EUTM RCA), JOUE n° L 146 du 9 juin 2017, p. 133–138.

²⁶¹⁰ Article 4 §3 a) de la décision 2010/427/UE, préc.

²⁶¹¹ Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 1.

2. Les délégations de l'Union, révélatrices d'un manque d'unité de la représentation de l'Union

À côté de son administration centrale, le SEAE dispose d'une administration déconcentrée composée par les délégations de l'Union. Ces dernières jouent un rôle « *de premier plan dans la mise en œuvre au quotidien de l'action extérieure de l'Union, y compris en matière de PESC/PSDC* »²⁶¹². Actuellement, plus de 140 délégations de l'Union sont déployées auprès d'États tiers et d'organisations internationales. Les Traités abordent les délégations de l'Union sous l'angle de leur coopération « *étroite* »²⁶¹³ avec les missions diplomatiques des États membres, les deux contribuant « *à la formulation et à la mise en œuvre de l'approche commune* »²⁶¹⁴ et définissant « *des positions et des actions de l'Union* »²⁶¹⁵ dans le domaine de la PESC. Toutefois, ces délégations constituent également des vecteurs favorisant la mise en synergie entre la PESC et l'ELSJ. En vertu de l'article 221 TFUE, « *les délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales assurent la représentation de l'Union* ». Elles « *sont placées sous l'autorité du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Elles agissent en étroite coopération avec les missions diplomatiques et consulaires des États membres* »²⁶¹⁶. Rattachées à la Commission sous le Traité d'Amsterdam, les délégations de l'Union sont désormais formellement rattachées au SEAE²⁶¹⁷ et placées sous l'autorité du haut représentant. Il revient à ce dernier de décider, en accord avec le Conseil et la Commission, de l'ouverture ou de la fermeture d'une délégation²⁶¹⁸. Il exerce son autorité non seulement sur la délégation,²⁶¹⁹ mais aussi sur le chef de délégation²⁶²⁰. Ce dernier « *exerce son autorité sur tous les membres du personnel qui composent la délégation* »²⁶²¹. Les délégations comprennent à la fois des membres du personnel du SEAE et de la Commission²⁶²². Des membres de la Commission travaillant sur les questions portant sur l'ELSJ peuvent donc être intégrés au sein des

²⁶¹² J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune – Acteurs », *op. cit.*, §59.

²⁶¹³ Article 221 §2 TFUE.

²⁶¹⁴ Article 32 TUE.

²⁶¹⁵ Article 35 TUE.

²⁶¹⁶ Article 221 §2 TFUE.

²⁶¹⁷ Article 5 de la décision 2010/427/UE, préc.

²⁶¹⁸ *Ibid.*, article 5 §1.

²⁶¹⁹ Article 221 §2 TFUE : « Les délégations de l'Union sont placées sous l'autorité du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ».

²⁶²⁰ Article 5 §3 de la décision 2010/427/UE, préc. : « Le chef de délégation reçoit ses instructions du haut représentant et du SEAE et est responsable de leur exécution ».

²⁶²¹ *Ibid.*, article 5 §2 al.1.

²⁶²² *Ibid.*, article 5 §2 al.3.

délégations, le chef de délégation étant responsable de « *la gestion globale des travaux de la délégation, ainsi que de la coordination de toutes les actions de l'Union* »²⁶²³. Selon Damien BOUVIER, le chef d'une délégation de l'Union « *représente à lui seul le dépassement de la bipolarité typique de l'action extérieure* »²⁶²⁴. Dès lors, les délégations sont matériellement compétentes pour inclure et réunir des actions portant aussi bien dans le cadre de la PESC que dans le cadre de l'ELSJ. Pour ces derniers, la délégation reçoit ses instructions de part de la Commission. Cette dernière peut en effet « *donner aux délégations des instructions qui sont exécutées sous la responsabilité générale du chef de délégation* »²⁶²⁵.

Le rapport de la Cour des comptes de 2024 confirme que « *la plupart d'entre elles assument à présent un rôle plus vaste en matière de politique étrangère et de sécurité ainsi qu'un rôle politique, ce qui reflète l'importance croissante que la dimension extérieure prend dans la plupart des politiques de l'UE* »²⁶²⁶. En effet, les délégations couvrent des domaines, tels que le climat, l'énergie, le commerce, la cybersécurité, ou encore l'espace²⁶²⁷. Les délégations peuvent dès lors être des acteurs privilégiés pour coordonner les politiques externes et la dimension externe des politiques internes²⁶²⁸. En cela, elles contribuent à l'unité de la représentation de l'Union sur la scène internationale.

Toutefois, plusieurs réserves et difficultés persistantes ont été mises en lumière par la Cour des comptes et la doctrine. La première réserve porte sur la non-intégration des représentants spéciaux au sein du SEAE largement critiquée par le rapport de la Cour des comptes de 2014²⁶²⁹ et par la doctrine²⁶³⁰. L'unité de la représentation de l'Union reste imparfaite en raison de leur non-intégration au sein du SEAE. De plus, ils sont fortement placés sous le contrôle du Conseil, pour leur nomination, et du COPS, pour leur contrôle politique. En 2014, la Cour des comptes avait regretté l'insuffisante implication des représentants spéciaux de l'UE dans les travaux du SEAE²⁶³¹. Le rapport soulignait que les représentants spéciaux

²⁶²³ Article 5 §2 al. 2.

²⁶²⁴ D. BOUVIER, *La représentation internationale de l'Union européenne*, op. cit., p. 365.

²⁶²⁵ Article 5 §3 al. 2.

²⁶²⁶ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2024/02, préc., point 5.

²⁶²⁷ *Ibid.*, point 77.

²⁶²⁸ M. GATTI, « The role of the european external action service in the external dimension of the area of freedom, security and justice », op. cit., p. 184.

²⁶²⁹ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2014/11 sur « la mise en œuvre du Service européen pour l'action extérieure » du 30 juin 2014, point 35 et s.

²⁶³⁰ C. SCHNEIDER, « Le Service européen d'action extérieure (SEAE) de l'Union, évolutionnisme ou illusionnisme du système d'action extérieure de l'UE ? », op. cit., p. 798 et s.

²⁶³¹ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2014/11, préc., point 71.

n'étaient intégrés dans la structure du SEAE que lorsqu'ils étaient aussi chefs de délégation²⁶³². Au regard de l'organigramme, les représentants spéciaux sont présents, mais constituent des électrons libres au sein de l'organisation. Bien que rattaché à un département thématique ou géographique, aucun lien hiérarchique n'est indiqué. Le rapport de la Cour des comptes de 2024 souligne par ailleurs qu'ils ne participent pas aux réunions organisées au niveau de l'encadrement supérieur visant à faciliter les échanges d'informations, et ce alors « *qu'ils jouent un rôle à haut niveau en matière de soutien au HR/VP et de coordination de la politique de l'UE dans leur région* »²⁶³³. Enfin au regard de l'organigramme, il semblerait que la fonction des représentants spéciaux soit concurrencée par la fonction d'envoyés spéciaux²⁶³⁴. Ces envoyés spéciaux, à l'instar des représentants spéciaux, couvrent également soit des zones géographiques ou thématiques. Par exemple, le SEAE dispose d'envoyés spéciaux pour les questions liées aux aspects externes de la migration ou encore liées à la lutte contre le terrorisme. Le SEAE dispose également d'envoyés spéciaux pour des zones géographiques, par exemple, un spécifiquement pour l'Afghanistan ou pour les zones couvrant l'Indopacifique ou la Méditerranée. En 2019, l'envoyé spécial pour l'Afghanistan a notamment été très actif dans le dialogue politique avec les autorités afghanes, concernant la facilitation des opérations de retour organisées dans le cadre de l'agence Frontex²⁶³⁵. Ces envoyés spéciaux, outre le fait qu'ils couvrent des thématiques portant sur l'ELSJ, semblent compléter les mandats des représentants spéciaux et surtout permettent au SEAE de combler le non-rattachement de ces derniers en son sein. Ces envoyés spéciaux peuvent constituer un moyen de contournement du manque de prérogatives du SEAE sur les représentants spéciaux.

La seconde réserve porte sur le manque de coordination entre le SEAE et la Commission concernant les délégations. Cette réserve découle non seulement des problématiques budgétaires et sur le partage d'informations. Tout d'abord, la première difficulté est issue des problématiques budgétaires liées à la séparation des budgets du SEAE et de la Commission et largement stigmatisée par la doctrine²⁶³⁶ et par la Cour des comptes dans son rapport de 2014²⁶³⁷. Les délégations, composées des membres du personnel du SEAE et de la Commission, ne font pas l'objet d'un budget uniforme. Ensuite, le rapport de 2024 fait notamment référence

²⁶³² A savoir 4 d'entre-deux en 2013. *Ibid.*, point 38.

²⁶³³ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2024/02, préc., point 27.

²⁶³⁴ Voir l'organigramme du SEAE, préc.

²⁶³⁵ European External Action Service, Annual activity report, 2019, préc., p. 20.

²⁶³⁶ C. SCHNEIDER, « Le Service européen d'action extérieure (SEAE) de l'Union, évolutionnisme ou illusionnisme du système d'action extérieure de l'UE ? », *op. cit.*, p. 796 et s.

²⁶³⁷ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2014/11, préc., points 57 et s.

à des problématiques persistances en matière de communication d'informations entre le SEAE et les délégations²⁶³⁸, et ce, malgré la mise en place d'organe consultatif, EUDEL, créé par la Commission et le haut représentant²⁶³⁹, et piloté par le SEAE et la Commission. Les délégations ne reçoivent en effet pas suffisamment d'informations sur les rapports politiques qu'elles fournissent²⁶⁴⁰ et la Commission ne tient pas toujours informé le SEAE de ces travaux concernant les délégations²⁶⁴¹. Le rapport de 2024 fait également état de problématiques liées au recours par la Commission et le SEAE de systèmes et de logiciels distincts, étant « *source de confusion pour les agents des délégations de l'UE* »²⁶⁴².

Malgré ces problématiques de coordination concernant les délégations, les relations qu'entretient le SEAE avec la Commission lui permettent également d'avoir un accès et de contribuer à la mise en œuvre de l'ELSJ. Toutefois, sa contribution à la mise en œuvre de l'ELSJ est logiquement plus limitée, mais pas inexistante. Elle passe non seulement à travers son rôle d'assistance et de coordinateur auprès du Conseil et de la Commission.

B. L'implication du SEAE dans la mise en œuvre de l'ELSJ

La principale tâche du SEAE est d'assister le haut représentant non seulement dans l'exécution de ses mandats consistant à conduire la PESC, en sa qualité de président du Conseil des affaires étrangères, mais aussi en sa qualité de vice-président de la Commission. Concernant cette dernière, il doit l'assister dans les responsabilités qui lui incombent dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union²⁶⁴³. Assister le haut représentant n'est dès lors pas la seule tâche du SEAE. Il a également la tâche d'assister le président du Conseil européen, le président de la Commission et la Commission « *dans l'exercice de leurs fonctions respectives dans le domaine des relations extérieures* »²⁶⁴⁴. Il travaille avec « *le secrétariat général du Conseil et les services de la Commission, et les assiste, afin de veiller à la cohérence entre les différents domaines de*

²⁶³⁸ *Ibid*, point 45.

²⁶³⁹ Décision conjointe de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 28 mars 2012 relative aux mécanismes de coopération en matière de gestion des délégations de l'Union européenne, JOIN/2012/0008.

²⁶⁴⁰ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2024/02, préc., points 57 et s.

²⁶⁴¹ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2014/11, préc., point 60.

²⁶⁴² Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2024/02, préc., point 36 et s.

²⁶⁴³ Article 2 §1 de la décision 2010/427/UE, préc.

²⁶⁴⁴ *Ibid.*, article 2 §2.

l'action extérieure de l'Union et entre ces domaines et ses autres politiques »²⁶⁴⁵. Cette tâche attribuée au SEAE lui donne dès lors la possibilité de s'impliquer dans d'autres domaines de l'action extérieure, dont dans la dimension externe de l'ELSJ. Ses prérogatives certes limitées dans le domaine de l'ELSJ sont issues de sa coopération avec la Commission (1) et de sa participation aux travaux portant sur l'ELSJ au sein du Conseil (2).

1. La coopération entre le SEAE et la Commission dans le domaine de l'ELSJ

La décision relative au SEAE prévoit que ce dernier et les services de la Commission « *se consultent sur toutes les questions relatives à l'action extérieure de l'Union dans l'exercice de leurs fonctions respectives, sauf sur les questions relevant de la PSDC* » et qu'il participe « *aux travaux et procédures préparatoires relatifs aux actes que la Commission est chargée de préparer dans ce domaine* »²⁶⁴⁶. Cette coopération entre le SEAE et la Commission n'inclut pas les questions relatives à la PSDC²⁶⁴⁷. Partant de ces dispositions, le SEAE peut contribuer à l'élaboration des actes dans le domaine de l'ELSJ en collaborant avec les services de la Commission sur les questions relatives à l'action extérieure. L'intervention du SEAE dans les activités autres que la PESC se justifie au regard de sa mission de mise en cohérence et de coordination entre les différents domaines. En effet, le SEAE est appelé à se prononcer, dans le cadre de la consultation interservices, sur des propositions ayant une dimension extérieure ou un impact externe potentiel. Selon le rapport de 2024 de la Cour des comptes, le SEAE a été consulté dans le cadre de 2 059 des 9 070 consultations interservices en 2022²⁶⁴⁸. Selon ce même rapport, le SEAE participe « *activement et répond de manière appropriée* »²⁶⁴⁹ à ces consultations.

En 2019, la création du groupe EXCO par la présidente de la Commission a contribué au renforcement de la coordination entre le SEAE et la Commission²⁶⁵⁰. Il s'agit d'une instance préparatoire collégiale, coprésidée par un conseiller de la présidente de la Commission et le chef de cabinet adjoint du haut représentant. L'EXCO réunit chaque semaine des représentants des cabinets de tous les commissaires²⁶⁵¹. Le groupe EXCO a parfois été présenté « *comme un*

²⁶⁴⁵ *Ibid.*, article 3 §1

²⁶⁴⁶ Article 3 §2 de la décision 2010/427/UE, préc.

²⁶⁴⁷ *Ibid.*

²⁶⁴⁸ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2024/02, préc., point 75.

²⁶⁴⁹ *Ibid.*

²⁶⁵⁰ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2024/02, préc., p. 67.

²⁶⁵¹ *Ibid.*, p. 68.

*pont entre l'expertise technique de la Commission et la connaissance du cadre stratégique fourni par le SEAE »*²⁶⁵². Il a également été perçu comme « *un instrument de la « reprise en main du SEAE » par la Commission »*²⁶⁵³. En effet, bien que le groupe EXCO soit formellement co-présidé par la Commission et le SEAE, le secrétariat est assuré par le secrétariat général de la Commission²⁶⁵⁴. Au sein de l'EXCO, le SEAE est chargé d'élaborer des notes ciblées sur les points inscrits à l'ordre du jour des réunions de l'EXCO et il est consulté sur toutes ses notes²⁶⁵⁵.

En pratique, le SEAE et la Commission collaborent sur certains aspects de l'ELSJ. Le SEAE a notamment été impliqué dans l'élaboration des propositions des mandats des agences relevant de l'ELSJ²⁶⁵⁶. Il a notamment apporté sa contribution à la préparation de la proposition de la Commission concernant le nouveau règlement relatif au CEPOL, adopté en 2015²⁶⁵⁷, et à celui relatif à Europol, adopté en 2016²⁶⁵⁸, renforçant la coopération du SEAE et des organes relevant de la PESC avec ces agences²⁶⁵⁹. Il a également été associé à la préparation de l'agenda européen en matière de sécurité et au développement de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union pour la période 2015 – 2020²⁶⁶⁰. Il a également été associé à l'examen à mi-parcours de la stratégie européenne de sécurité intérieure²⁶⁶¹.

Les deux domaines dans lesquels le SEAE et la Commission coopèrent activement concernent la lutte contre le terrorisme et la cybersécurité. En matière de terrorisme, le SEAE et la Commission coopèrent notamment avec le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme « *afin d'avoir en permanence une vue d'ensemble de tous les instruments dont*

²⁶⁵² P. HAROCHE, « Une « Commission géopolitique » ? L'affirmation de la Commission européenne comme acteur stratégique sur la scène internationale », *Note de recherche n° 119, IRSEM*, 8 février 2022, 12 p., spéc., p. 8.

²⁶⁵³ *Ibid.*

²⁶⁵⁴ *Ibid.*

²⁶⁵⁵ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2024/02, préc., p. 69.

²⁶⁵⁶ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14, p. 4 et 9.

²⁶⁵⁷ Règlement (UE) 2015/2219 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 sur l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL) et remplaçant et abrogeant la décision 2005/681/JAI du Conseil, JOUE n° L 319 du 4 décembre 2015, p. 1–20.

²⁶⁵⁸ Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, JOUE n° L 135 du 24 mai 2016, p. 53–114.

²⁶⁵⁹ Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 2.

²⁶⁶⁰ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15.

²⁶⁶¹ Projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2016 à juin 2017, 20 novembre 2017, doc. 14108/1/17 REV 1, p. 8.

dispose l'Union »²⁶⁶². La Commission et le SEAE ont notamment présenté en mai 2017 un document informel conjoint sur l'action extérieure de l'UE dans le domaine de la lutte antiterroriste au Conseil des affaires étrangères²⁶⁶³. Ce document conjoint recense les pays tiers, les domaines et les instruments prioritaires de l'action de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme²⁶⁶⁴. Cette coopération entre la Commission et le SEAE contribue également à ce que le Conseil demande le renforcement entre la PESC et l'ELSJ dans le cadre de la lutte contre le terrorisme²⁶⁶⁵. Dans cette optique, et en vue d'une mise en œuvre des conclusions du Conseil de juin 2017, un processus de coordination entre le SEAE et la Commission européenne a été mis en place afin de renforcer le réseau d'experts en matière de lutte contre le terrorisme au sein des délégations de l'Union²⁶⁶⁶, de renforcer la coopération entre les missions et opérations de la PSDC et les agences de l'ELSJ notamment en matière d'échanges d'information²⁶⁶⁷, et de renforcer la coopération avec les pays tiers, plus particulièrement dans les Balkans occidentaux, le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord, la Turquie, les États du Golfe, le Sahel et la Corne de l'Afrique, dans le domaine de la lutte contre le terrorisme²⁶⁶⁸.

En parallèle de la lutte contre le terrorisme, les questions liées à la cybersécurité sont au cœur des relations entre la Commission et le SEAE. Initialement, le SEAE était peu impliqué dans la mise en œuvre de la stratégie de cybersécurité adoptée en 2013²⁶⁶⁹. Le SEAE, en collaborant avec la Commission, évaluait simplement les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie²⁶⁷⁰. Depuis l'adoption par le Conseil d'une boîte à outils en matière de

²⁶⁶² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Le programme européen en matière de sécurité, 28 avril 2015, COM (2015) 185 final, p. 19.

²⁶⁶³ Voir la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Septième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 16 mai 2017, COM (2017) 261 final, p. 14.

²⁶⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁶⁵ Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, 19 juin 2017, doc. 10384/17, point 7 et 8.

²⁶⁶⁶ Voir *infra*.

²⁶⁶⁷ Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

²⁶⁶⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Onzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 18 octobre 2017, COM (2017) 608 final, p. 15.

²⁶⁶⁹ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Stratégie de cybersécurité de l'Union européenne : un cyberspace ouvert, sûr et sécurisé, 7 février 2013, JOIN (2013) 1 final.

²⁶⁷⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Huitième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 29 juin 2017, COM (2017) 354 final, p. 5.

cyberdiplomatie²⁶⁷¹, le SEAE est chargé avec le Commission de sa mise en œuvre « *en mettant en place des lignes directrices relatives à la mise en œuvre, y compris les procédures préparatoires et de communication, et de les tester au moyen d'exercices appropriés* »²⁶⁷². Le SEAE en coopération avec le Commission est aussi chargé de la mise en œuvre de la stratégie de cyberdéfense adoptée conjointe par la Commission et la haute représentante²⁶⁷³. Cette stratégie renforce le rôle du SEAE en matière de cybersécurité, notamment avec l'insertion dans cette dimension au sein des structures de la PSDC, en orientant les efforts de l'Union dans ce domaine et en renforçant la coopération entre les agences et organes de l'Union et avec l'OTAN²⁶⁷⁴. Dans le cadre de la mise en œuvre de cette stratégie, le SEAE joue un rôle important dans la coopération avec les États tiers en matière de cybersécurité. Il a notamment organisé en 2018, en coopération la Commission des « cyberdialogues » avec plusieurs États tiers, dont les États-Unis, la Chine et l'Inde, portant notamment sur la mise en œuvre des « cybernormes » et l'application du droit international existant dans le cyberspace²⁶⁷⁵. Depuis le début du Conflit en Ukraine, le SEAE a renforcé sa coopération avec les organes de l'Union en matière de cybersécurité. L'INTCEN, avec l'agence de l'Union européenne pour la cybersécurité (ENISA), le Centre européen de lutte contre la cybercriminalité d'Europol, et l'équipe d'intervention en cas d'urgence informatique pour les institutions, organes et agences de l'Union européenne (CERT-EU) contribue à une « *connaissance partagée de la situation de l'UE, y compris en assurant un suivi régulier des cyberactivités suspectes* »²⁶⁷⁶. Une task force interinstitutionnelle chargée des crises cyber a également été mise en place afin de « *garantir une prise de décision éclairée et une réponse coordonnée des institutions, organes et organismes de l'Union européenne aux crises cyber majeures aux niveaux stratégique et opérationnel* »²⁶⁷⁷. Cette task force informelle comprend les services de la Commission, le

²⁶⁷¹ Conclusions du Conseil relatives à un cadre pour une réponse diplomatique conjointe de l'UE face aux actes de cybermalveillance (« boîte à outils cyberdiplomatique »), 19 juin 2017, doc. 10474/17.

²⁶⁷² *Ibid.*, point 6.

²⁶⁷³ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Résilience, dissuasion et défense : doter l'UE d'une cybersécurité solide, 13 septembre 2017, JOIN (2017) 450 final.

²⁶⁷⁴ *Ibid.*

²⁶⁷⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Treizième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 24 janvier 2018, COM (2018) 46 final, p. 8 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Dix-septième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective 11 décembre 2018, COM (2018) 845 final, p. 8.

²⁶⁷⁶ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, relative au quatrième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 25 mai 2022, COM (2022) 252 final, p. 3.

²⁶⁷⁷ Voir la communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, La politique de cyberdéfense de l'UE, 10 novembre 2022, JOIN (2022) 49 final.

SEAE, l'ENISA, le CERT-UE et Europol et est coprésidée par la Commission et le haut représentant²⁶⁷⁸.

Depuis le début du conflit en Ukraine, le SEAE, en collaboration avec les services de la Commission et le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, coopère également avec les autorités ukrainiennes afin de renforcer la coopération opérationnelle en matière de sécurité. Ils ont convenu avec l'Ukraine d'établir un dialogue structuré sur la sécurité intérieure, incluant les domaines du trafic d'armes à feu et de la gestion des frontières²⁶⁷⁹. Cette dernière prévoit notamment de renforcer la coopération avec les agences Frontex et Europol en matière d'échanges d'informations sur les menaces « *pesant sur la sécurité intérieure* »²⁶⁸⁰. De la même manière et dans le même contexte, le SEAE contribue avec la Commission, au renforcement de la coopération avec la Moldavie avec la mise en place en juillet 2022 d'une « *plateforme de l'UE de soutien à la sécurité intérieure et à la gestion des frontières* »²⁶⁸¹, visant à faciliter la coopération et l'action opérationnelle pour lutter contre le trafic d'armes à feu, le trafic de migrants, la traite des êtres humains, la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent, la cybercriminalité et le trafic de drogues. Cette coopération s'inscrit dans le contexte du déploiement de l'agence Frontex dans cet État tiers. Cette coopération conjointe du SEAE et de la Commission avec ces deux États tiers confirme la contribution du SEAE à la sécurité intérieure de l'Union et au renforcement de la dimension opérationnelle extérieure des agences de l'ELSJ. Afin de participer à la mise en œuvre des travaux dans le domaine de l'ELSJ, le SEAE utilise également son rôle auprès du Conseil.

2. La participation du SEAE aux travaux au sein du Conseil portant sur l'ELSJ

Le rapport de la Cour des comptes de 2024 met en avant une coordination bien établie avec le Conseil malgré le manque d'un outil commun pour les briefings²⁶⁸². Dans le domaine de la PESC, le SEAE joue un rôle central dans la préparation des travaux et des réunions du Conseil des affaires étrangères. Ses représentants ont également la présidence de certains

²⁶⁷⁸ *Ibid.*

²⁶⁷⁹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le septième rapport d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne pour l'union de la sécurité, 15 mai 2024, COM (2024) 198 final, p. 20.

²⁶⁸⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative au cinquième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 13 décembre 2022, COM (2022) 745 final, p. 22.

²⁶⁸¹ *Ibid.*

²⁶⁸² Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2024/02, préc., points 88 et s.

groupes de travail du Conseil. Toutefois, il n'exerce pas la présidence sur tous les groupes de travail portant sur la PESC. Le groupe de travail relatif au terrorisme international relève de la présidence tournante. En effet, le rapport de la Cour des comptes de 2014 avait regretté que « *plusieurs groupes de travail du Conseil [soient] chargés de la dimension extérieure des politiques intérieures, tels que la COTER (dimension extérieure du terrorisme) et le JAIEX (dimension extérieure de la justice et des affaires intérieures). Ces questions relèvent toutefois de la présidence tournante, dans les domaines sectoriels auxquels elles se rapportent* »²⁶⁸³. Ce rattachement de ces groupes de travail portant sur le terrorisme à la présidence tournante confirme le rattachement de cette lutte au Conseil JAI et à l'ELSJ²⁶⁸⁴. La doctrine faisant état de nombreuses faiblesses dans les rapports entre le SEAE et la présidence sur certains groupes de travail relatifs à l'action extérieure et notamment en raison de l'absence de présidence unifiée des groupes de travail au profil du SEAE²⁶⁸⁵.

Malgré certaines difficultés initiales, la coopération entre le SEAE et le Conseil dans le domaine de l'ELSJ semble relativement effective. Le SEAE participe aux travaux des instances et comités de l'ELSJ au sein du Conseil. Au niveau du Conseil, des représentants SEAE ainsi que le directeur de l'INTCEN participent depuis 2013 aux travaux et aux réunions du COSI²⁶⁸⁶. Cette coopération entre le SEAE et le COSI est juridiquement permise dans le mandat du Comité²⁶⁸⁷ et encouragée dès la stratégie européenne de sécurité intérieure de 2010²⁶⁸⁸. En 2016, le COSI a même sollicité le SEAE à « *collaborer étroitement avec tous les acteurs concernés afin d'accélérer l'adoption des mesures énumérées dans le plan de mise en œuvre de la déclaration de Malte et de renforcer la coordination entre les instruments internes et*

²⁶⁸³ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2014/11, préc., p. 30.

²⁶⁸⁴ Voir *supra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 2.

²⁶⁸⁵ C. SCHNEIDER, « Le Service européen d'action extérieure (SEAE) de l'Union, évolutionnisme ou illusionnisme du système d'action extérieure de l'UE ? », *op. cit.*, p. 798-799.

²⁶⁸⁶ Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2011 à décembre 2012, 7 mars 2013 doc. 7282/13, p. 2 ; Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2013 à juin 2014, 17 octobre 2014 doc. 14440/14, p. 3.

²⁶⁸⁷ Article 5 §1 de la décision 2010/131/UE, préc. : « *des représentants d'Eurojust, d'Europol, de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) et d'autres organismes concernés sont invités à assister, en qualité d'observateurs, aux réunions du comité permanent* »

²⁶⁸⁸ Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne Vers un modèle européen de sécurité, p. 25, adoptée par le Conseil Justice et Affaires intérieures lors de sa session des 25 et 26 février 2010, a été approuvée par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010.

externes dans le domaine de la lutte contre la grande criminalité organisée »²⁶⁸⁹, incluant la lutte contre les réseaux de trafiquants de migrants²⁶⁹⁰.

Le SEAE participe aussi, par ces recommandations²⁶⁹¹, aux travaux du Conseil JAI sur l'ensemble de mesures opérationnelles visant à lutter contre les réseaux de trafic de migrants²⁶⁹². L'ensemble de ces mesures vise à renforcer la lutte contre les réseaux de trafic de migrants en s'appuyant sur le cadre du plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants (2015-2020)²⁶⁹³, dans lequel le SEAE était initialement peu impliqué. Il le sera encore moins dans le plan d'action sur la période 2021-2025²⁶⁹⁴. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, il collabore également avec le coordinateur de l'UE pour l'élaboration de plan d'action dans le cadre de la lutte contre le terrorisme²⁶⁹⁵.

Enfin, le SEAE est à la fois un acteur et un promoteur de la coopération et du renforcement des liens entre la PSDC et les agences de l'ELSJ, et ce, dès 2011²⁶⁹⁶. IL joue un rôle très actif dans la mise en œuvre du pacte en matière de PSDC civile²⁶⁹⁷ et plus particulièrement dans le renforcement des liens entre les missions de la PSDC et les agences de l'ELSJ²⁶⁹⁸. Le SEAE a fourni en février 2019 au COPS et au COSI des informations actualisées

²⁶⁸⁹ Projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2016 à juin 2017, préc., p. 32.

²⁶⁹⁰ Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations : remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale, préc., point 6 b).

²⁶⁹¹ Projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2017 à décembre 2018, 11 mars 2019, doc. 6818/1/19 REV 1, p. 22.

²⁶⁹² Renforcer la lutte contre les réseaux de trafic de migrants : un ensemble de mesures complet et opérationnel – Approbation, 6 décembre 2018, doc. 15250/18. Ces mesures prévoient un rôle limité du SEAE dans le développement de partenariats opérationnels avec des pays tiers.

²⁶⁹³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants (2015 - 2020), 27 mai 2015, COM (2015) 285 final.

²⁶⁹⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Un plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025), 29 septembre 2021, COM (2021) 591 final.

²⁶⁹⁵ Voir notamment : Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme, Afghanistan : plan d'action pour la lutte contre le terrorisme, 29 septembre 2021, doc. 12315/21. Voir le projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2020 à décembre 2021, 24 mai 2022, doc. 8685/1/22 REV 1, p. 14.

²⁶⁹⁶ European External Action Service, Annual Activity Report, 2011, 103 p., spéc., p. 33. Voir *infra*, Partie 2, Titre 2.

²⁶⁹⁷ Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile, 19 novembre 2018, doc. 14305/18. Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

²⁶⁹⁸ European External Action Service, Annual Activity Report, 2021, 134 p., spéc., p. 30 ; European External Action Service, Annual Activity Report, 2022, 119 p., spéc., p. 46.

sur le plan d'action conjoint du SEAE et de la Commission et sur les efforts actuellement déployés pour renforcer la coopération entre la PSDC et l'ELSJ²⁶⁹⁹. Il a notamment attiré l'attention sur « *ses efforts pour collaborer avec la Commission, Europol, Frontex et le CEPOL afin de permettre l'élaboration d'un plan d'action global, qui prévoirait également la possibilité de développer de nouvelles formes de coopération entre les acteurs de la PSDC et ceux de la JAI* »²⁷⁰⁰. Enfin, dans le cadre de ce pacte, le SEAE est très actif dans la mise en place des mini-concepts, prévu également par le pacte en matière de PSDC civile²⁷⁰¹.

Ainsi, après avoir regretté en 2014, que le SEAE ait des difficultés à assurer la cohérence avec le volet externe des politiques internes²⁷⁰², la Cour des comptes, dans son dernier rapport de 2024, juge que la coordination du SEAE avec la Commission et le Conseil fonctionne plus efficacement²⁷⁰³. En plus de sa contribution aux activités de l'ELSJ et au renforcement des liens entre la PESC et l'ELSJ, le SEAE dispose de plusieurs leviers pour lutter contre les menaces revêtant une dimension interne et externe. Ces leviers contribuent effectivement à l'approche globale et intégrée de l'Union en matière de sécurité.

II. L'utilisation effective de ses leviers au service de l'approche globale et intégrée de la sécurité

Le SEAE contribue largement à la mise en place de l'approche globale et intégrée de l'Union à l'égard des crises²⁷⁰⁴, et plus généralement en matière de sécurité. Face à certaines menaces, le SEAE a prouvé sa capacité à être un acteur global en matière de sécurité. Dans le

²⁶⁹⁹ Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2019 à juin 2020, 9 octobre 2020, doc. 11413/20, p. 30.

²⁷⁰⁰ *Ibid.*

²⁷⁰¹ Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile, 19 novembre 2018, doc. 14305/18, points 20 et 21. Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

²⁷⁰² Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2014/11, préc., points 18 et 42. La Cour des comptes avait précisé que c'était « *particulièrement manifeste en ce qui concerne la dimension extérieure des politiques internes de l'UE, pour le traitement de laquelle le SEAE n'a reçu aucune ressource de la Commission* », en raison notamment de son « *manque de compétences thématiques* » en matière migratoire.

²⁷⁰³ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2024/02, préc., point 66.

²⁷⁰⁴ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs, 11 décembre 2013, JOIN (2013) 030 final, p. 2 : « *À la suite de l'entrée en vigueur du traité et du nouveau cadre institutionnel qu'il a instauré, notamment la création du poste de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la sécurité, qui est également vice-président de la Commission, ainsi que la mise en place du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), l'Union possède à la fois des possibilités accrues et l'ambition – en s'appuyant sur l'ensemble de ses instruments et de ses ressources – de rendre son action extérieure plus cohérente, plus efficace et plus stratégique* ». Voir également, les conclusions du Conseil sur l'approche intégrée à l'égard des conflits et des crises extérieurs, 22 janvier 2018, doc. 5413/18.

cadre de la lutte contre le terrorisme, dans ces aspects externes, le SEAE a adapté ses leviers et a, de fait, contribué au renforcement des synergies institutionnelle, mais opérationnelle entre la PESC et l'ELSJ (A). Dans le cadre de la lutte contre les menaces hybrides, il a su créer de nouveaux mécanismes et s'est imposé comme le point focal de l'Union en la matière (B).

A. L'adaptation des leviers du SEAE dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et plus particulièrement de ces aspects externes, le centre d'analyse et de situation (INTCEN) coopère activement avec l'agence Europol dans la collecte et l'analyse des informations sur les groupes terroristes (1). Leur coopération constitue l'une des mises en synergie les plus abouties et les plus significatives entre la PESC et l'ELSJ. De plus, le SEAE, à la demande du Conseil JAI et du Conseil AE, déploie au sein des délégations de l'Union, des experts en matière de lutte contre le terrorisme (2) afin de lutter contre ses aspects externes.

1. La coopération active entre l'INTCEN et Europol

Le Centre d'analyse et de situation de l'Union (INTCEN, anciennement SITCEN), est une structure du SEAE placée directement sous l'autorité du haut représentant²⁷⁰⁵. Il a pour mission « *de collecter des informations ouvertes, fournies par les délégations de l'UE ou en provenance des États membres, de les analyser et de les mettre à la disposition des dirigeants européens* »²⁷⁰⁶. Il constitue le « *point d'accès unique qui permet aux services de renseignement et de sécurité des États membres de fournir à l'UE une appréciation de la situation fondée sur le renseignement* »²⁷⁰⁷. À l'instar d'Europol, il ne dispose pas de pouvoir exécutif lui permettant d'être une capacité autonome de recueil de renseignements. Il ne peut collecter, recueillir et traiter que les informations ouvertes ou classifiées transmises par les États membres. Sa mission est donc fortement dépendante de la bonne volonté des États membres²⁷⁰⁸. En outre, il dispose d'une source propre d'informations provenant des délégations de l'Union, rattachées au SEAE.

²⁷⁰⁵ Article 4 §3 a) de la décision 2010/427/UE, préc.

²⁷⁰⁶ J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune – Acteurs », *op. cit.*, § 58.

²⁷⁰⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 24 juillet 2020, COM (2020) 605 final, p. 26-27.

²⁷⁰⁸ J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune – Acteurs », *op. cit.*, § 58.

L'INTCEN coopère régulièrement avec les agences de l'ELSJ en matière de lutte contre le terrorisme. L'INTCEN est l'instance du SEAE la plus active dans la coopération avec les organes et agences de l'ELSJ²⁷⁰⁹. L'établissement de relations entre le centre et l'agence Eurojust est expressément prévu dans le mandat de l'agence depuis 2009²⁷¹⁰. Cette relation prévoit des échanges d'information entre le Centre et l'agence²⁷¹¹. Depuis plusieurs années, l'INTCEN fournit également des évaluations sur la menace terroriste, basées sur des renseignements fournis par des organes de la PESC, au COSI, mais aussi au groupe de travail sur le terrorisme (TWP)²⁷¹². Depuis 2005, l'INTCEN a développé un cadre de collaboration mutuelle et d'échange d'information classifiée avec Europol²⁷¹³. Ce cadre de coopération constitue l'une des premières mises en synergie entre la PESC et l'ELSJ au niveau opérationnel²⁷¹⁴. Depuis, l'INTCEN et Europol entretiennent une collaboration prolifique en matière d'évaluation des menaces dans le cadre de la lutte contre le terrorisme²⁷¹⁵. L'INTCEN et Europol partagent et élaborent de rapports et des évaluations sur la menace terroriste. Ces rapports et ces évaluations sont régulièrement présentés conjointement au COSI et au groupe de travail du Conseil sur le terrorisme²⁷¹⁶. Ils servent notamment à l'élaboration par le COSI de conclusions et de recommandations stratégiques dans le domaine de la lutte contre le terrorisme²⁷¹⁷. Ces évaluations et ces rapports permettent également à la présidence du Conseil

²⁷⁰⁹ Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 1.

²⁷¹⁰ Article 26 §1 de la décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JOUE n° L 138 du 4 juin 2009, p. 14–32.

²⁷¹¹ Article 26 §2 de la décision 2009/426/JAI, préc.

²⁷¹² CMPD Food for Thought Paper “From strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in EUROPE”, 5 July 2016, doc. 10934/16, p. 7.

²⁷¹³ Framework for mutual collaboration and exchanging classified information between Europol and the General Secretariat of the Council, 7 November 2005, doc. 14050/05.

²⁷¹⁴ Voir *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 1.

²⁷¹⁵ Cette collaboration s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne de 2016 selon laquelle « la *sécurité européenne repose sur une meilleure évaluation commune des menaces et des défis sur le plan intérieur et extérieur* ». Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte, 2016, préc., p. 10.

²⁷¹⁶ Voir notamment le projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2016 à juin 2017, préc., p. 10 et 14.

²⁷¹⁷ Voir notamment le projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2017 à décembre 2018, préc., p. 12.

d'élaborer ses conclusions et ses recommandations²⁷¹⁸. L'INTCEN a notamment contribué à l'élaboration du rapport de situation d'Europol sur le terrorisme de 2018²⁷¹⁹.

Le rôle essentiel de l'INTCEN dans l'analyse du renseignement et sa coopération avec Europol dans les échanges d'informations stratégiques et la connaissance de situation dans le cadre de la lutte contre le terrorisme est régulièrement souligné par les institutions de l'Union²⁷²⁰. Depuis 2020, l'INTCEN cherche à exploiter de nouvelles formes de coopération avec les autres services et d'élargir son champ de compétence à d'autres menaces tel que la cybersécurité et les menaces hybrides²⁷²¹.

2. Le déploiement d'experts au sein des délégations de l'Union

Lors de la création du SEAE, Florian TRAUNER proposait plusieurs leviers pour renforcer l'articulation entre la sécurité intérieure et extérieure. Il proposait, premièrement, une coopération étroite entre le SEAE et les directions générales de la Commission dans le domaine de l'ELSJ. Il proposait deuxièmement la nomination d'un fonctionnaire du SEAE en tant que représentant spécial pour la sécurité intérieure qui participerait aux réunions du COSI. Troisièmement, il proposait la présence d'expert de l'ELSJ au sein des délégations de l'Union²⁷²². Comme vu précédemment, les deux premières propositions ont été réalisées. Pour la dernière, les vagues d'attentats de 2015 ont largement contribué à l'intégration d'experts sur le terrorisme au sein des délégations de l'Union.

Les délégations constituent de manière générale des instruments privilégiés dans l'approche globale de l'Union à l'égard des crises et conflits extérieurs²⁷²³. Cette approche

²⁷¹⁸ Voir notamment: Presidency, Strengthening cooperation on counter-terrorism threat analysis - findings and recommendations, 19 December 2016, doc. 14555/2/16 REV 2. Voir également le projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2016 à juin 2017, préc., p. 16.

²⁷¹⁹ Voir notamment : Europol, EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2018, 22 June 2018, doc. 10259/18.

²⁷²⁰ Voir notamment les Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, 19 juin 2017, doc. 10384/17, point 5 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, 9 décembre 2020, COM (2020) 795 final, p. 3.

²⁷²¹ COM (2020) 605 final, préc., p. 10.

²⁷²² F. TRAUNER, "The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?", *Occasional Papers*, n° 98, *EU Institute for Security Studies (EUISS)*, March 2011, p. 36.

²⁷²³ JOIN (2013) 030 final, préc., point 7.

globale élaborée conjointement par la Commission et le haut représentant invite à mieux exploiter les délégations de manière à « *rassembler l'Union et les États membres présents sur le terrain dans tout l'éventail des actions pertinentes* » et à « *permettre le regroupement des acteurs de l'Union dans les délégations afin de mettre en place des synergies opérationnelles* »²⁷²⁴. Cette utilisation des délégations au service d'une approche globale s'est concrétisée après les attentats terroristes de 2015.

En janvier 2015, le Conseil des affaires étrangères a étudié la manière dont « *la politique étrangère peut compléter la lutte contre le terrorisme au sein de l'UE* »²⁷²⁵. Le 9 février 2015, il chercha à intensifier l'action extérieure en matière de lutte contre le terrorisme afin de compléter les mesures prises dans le domaine de l'ELSJ²⁷²⁶. Ces actions sur le plan extérieur ont été définies principalement par le dialogue politique avec les pays tiers du Proche-Orient, de l'Afrique du Nord, du Sahel et du Golfe, en premier lieu, le Maroc, la Tunisie, l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie et le Liban, ainsi que par le déploiement d'experts en matière de lutte contre le terrorisme au sein des délégations de l'UE²⁷²⁷. Les délégations constituent l'un des outils mobilisés dans le cadre de l'action extérieure pour lutter contre les aspects externes de la lutte contre le terrorisme. Selon la Commission, ce réseau apporta « *une réelle valeur ajoutée en constituant le lien crucial entre la sécurité intérieure et extérieure de l'UE, et il représente une part importante du soutien de l'UE en faveur des pays tiers dans la lutte contre le terrorisme* »²⁷²⁸.

La communication relative à la mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité d'avril 2016 mentionna que des dialogues ciblés et renforcés sur la sécurité et la lutte contre le terrorisme avaient été engagés, avec la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Tunisie et la Turquie, et que des plans d'action concrets étaient en voie d'être établis avec ces pays. Des experts en matière de sécurité et de lutte contre le terrorisme ont également été déployés dans les délégations de l'UE en Algérie, en Iraq, en Jordanie, au Maroc, au Nigeria, en Arabie saoudite, en Tunisie et en Turquie²⁷²⁹. En 2016, trois experts en matière de lutte contre le

²⁷²⁴ *Ibid.*

²⁷²⁵ Résultats de la session du Conseil affaires étrangères, 19 janvier 2015, 5411/15, p. 3.

²⁷²⁶ Conclusions du Conseil relatives à la lutte contre le terrorisme, 9 février 2015, point 2.

²⁷²⁷ *Ibid.*, point 4.

²⁷²⁸ COM (2018) 46 final, préc., p. 10.

²⁷²⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité pour lutter contre le terrorisme et ouvrir la voie à une union de la sécurité réelle et effective 20 avril 2016, COM (2016) 230 final, p. 18.

terrorisme et de sécurité ont été déployés en Bosnie-Herzégovine, au Tchad et au Liban. Dans un même temps, le SEAE, avec la Commission et le coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme organisèrent une visite conjointe en Égypte concernant la lutte contre le terrorisme²⁷³⁰.

En juin 2017, le Conseil sur l'action extérieure de l'UE dans le domaine de la lutte contre le terrorisme a appelé à un élargissement de la portée géographique et fonctionnelle du réseau d'experts de l'UE²⁷³¹. En janvier 2018, la haute représentante décida la nomination de quatre nouveaux experts au sein des délégations : la mission de l'Union auprès de l'ASEAN à Djakarta, dont la couverture géographique s'étend à l'Asie du Sud-Est, la délégation de l'Union à Bichkek, au Kirghizstan, dont la couverture géographique s'étend aux pays d'Asie centrale, la délégation de l'Union à Nairobi, au Kenya, dont la couverture géographique s'étend à la Corne de l'Afrique, et la délégation de l'Union à Addis-Abeba, en Éthiopie, qui s'occupe des relations avec l'Union africaine et ses institutions régionales et opérationnelles²⁷³². Des experts en matière de terrorisme furent dès lors déployés dans treize délégations de l'Union.

En juin 2020, le Conseil appela de nouveau à poursuivre le renforcement de l'engagement extérieur de l'Union en matière de lutte contre le terrorisme²⁷³³, en mettant l'accent sur les Balkans occidentaux, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, la région du Sahel, la Corne de l'Afrique et l'Asie. Dans ses conclusions, le Conseil reconnut « *le rôle important joué à cet égard par le réseau d'experts européens en matière de lutte contre le terrorisme et de sécurité, ainsi que la nécessité de renforcer encore ce réseau* »²⁷³⁴, ainsi que l'importance de renforcer les dialogues sur la lutte contre le terrorisme auprès des pays tiers, notamment des Balkans occidentaux, du Proche-Orient et d'Afrique du Nord, et des organisations internationales²⁷³⁵. Conformément aux conclusions du Conseil, le haut représentant porta à 17 le nombre d'experts en matière de lutte contre le terrorisme au sein des délégations de

²⁷³⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Deuxième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 16 novembre 2016, COM (2016) 732 final, p. 7 et 8.

²⁷³¹ Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, 19 juin 2017, doc. 10384/17, point 6.

²⁷³² COM (2018) 46 final, préc., p. 10.

²⁷³³ Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE concernant la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent et la lutte contre ces phénomènes, 16 juin 2020, doc. 8868/20.

²⁷³⁴ *Ibid.*, point 5.

²⁷³⁵ *Ibid.*, point 12.

l'Union²⁷³⁶. Ces experts déployés dans les délégations de l'Union « *jouent un rôle clé pour ce qui est d'encourager et de soutenir le dialogue politique avec les pays tiers et les organisations internationales* »²⁷³⁷. En 2024, le nombre d'experts en matière de lutte contre le terrorisme déployés au sein des délégations de l'Union a été porté à 20²⁷³⁸. En parallèle de ces réseaux d'experts, le SEAE et la Commission coopèrent étroitement avec certains pays tiers et organisations internationales sur la lutte contre le terrorisme dans le cadre de dialogues politiques²⁷³⁹. Plus de 30 dialogues sur la lutte contre le terrorisme sont en cours avec des pays tiers et des organisations internationales²⁷⁴⁰.

En parallèle de ces actions diplomatiques du SEAE, l'Union a négocié et conclu une pluralité des accords opérationnels et des arrangements de travail avec des pays tiers comprenant des échanges d'informations et de données à caractère personnel dans le cadre d'Europol. Ce dialogue politique et ces experts déployés au sein des délégations dans les États tiers n'ont, semble-t-il, pas favorisé la conclusion de ces accords et arrangements, à l'exception peut-être de l'accord opérationnel conclu avec la Bosnie-Herzégovine en août 2016²⁷⁴¹. En revanche, ces actions diplomatiques auprès de certains États tiers ont toutefois, semble-t-il, permis de compléter les accords et arrangements conclus avec d'autres États tiers partenaires dans le cadre d'Europol en comblant le manque de relation conventionnelle. La Commission a en effet jugé essentiel le soutien apporté par le réseau d'experts en matière de lutte contre le terrorisme au sein des délégations de l'Union dans la mise en place de coopération avec les États tiers²⁷⁴².

²⁷³⁶ Algérie, Bosnie-Herzégovine (pour les Balkans occidentaux), Tchad (pour le Sahel), Éthiopie (en liaison avec l'Union africaine), Indonésie (pour l'Asie du Sud-Est et en liaison avec l'ASEAN/FRA), Iraq, Jordanie, Kenya (pour la Corne de l'Afrique), Kirghizstan (pour l'Asie centrale), Liban, Libye, Maroc, Nigeria, Pakistan, Arabie saoudite, Tunisie et Turquie. Voir la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Premier rapport sur l'état d'avancement de la stratégie de l'UE sur l'union de la sécurité, 9 décembre 2020, COM (2020) 797 final, p. 23.

²⁷³⁷ *Ibid.*, p. 29.

²⁷³⁸ Voir COM (2024) 198 final, préc., p. 21.

²⁷³⁹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, relative au troisième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 8 décembre 2021, COM (2021) 799 final, p. 13.

²⁷⁴⁰ En 2022, des dialogues sur la lutte contre le terrorisme ont eu lieu avec les Nations unies, Israël et l'Inde. Des dialogues avec la Turquie, le Qatar et les Émirats arabes unis sont prévus. En 2023, les principaux dialogues attendus concernent le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, le Kenya, les États-Unis et l'Arabie saoudite et peut-être également l'Algérie. COM (2022) 745 final, préc., p. 21.

²⁷⁴¹ Voir sur le site d'Europol : <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/agreements/bosnia-and-herzegovina> (consulté en octobre 2024).

²⁷⁴² COM (2020) 795 final, préc., p. 25 et 26.

La lutte contre le terrorisme a démontré la contribution au SEAE au renforcement des liens entre la PESC et l'ELSJ par l'intermédiaire de délégations et de l'INTCEN. Cette contribution est également visible dans le cadre de la lutte contre les menaces hybrides, où le SEAE s'est imposé comme le point focal de l'Union dans ce domaine revêtant une forte dimension interne et externe.

B. Le point focal de l'Union dans la lutte contre les menaces hybrides

Les menaces hybrides constituent des menaces communes à la sécurité intérieure et extérieure de l'Union, à la PESC et à l'ELSJ. Si elles peuvent sembler être des menaces principalement externes, notamment des acteurs étatiques, les menaces hybrides figurent parmi les préoccupations identifiées dans les documents stratégiques et dans leurs rapports, portant sur la sécurité intérieure²⁷⁴³.

Le SEAE a été le premier organe de l'Union à avoir abordé la question de la guerre et des menaces hybrides à travers la publication en mai 2015 d'un document de réflexion en mai 2015²⁷⁴⁴. Dans la foulée, le Conseil européen discuta de cette question pour la première fois au niveau institutionnel en juin 2015²⁷⁴⁵. Il appela à la nécessité de mobiliser tous les instruments de l'UE afin de lutter contre cette menace²⁷⁴⁶. Le SEAE a rapidement mis en place, à la demande du Conseil européen, plusieurs task forces afin de lutter spécifiquement contre les campagnes de désinformation impactant aussi bien la sécurité intérieure que la sécurité extérieure de l'Union (1). En avril 2016, la Commission européenne et le haut représentant élaborèrent un cadre commun pour lutter contre ces menaces. Parmi les menaces hybrides, elles identifient expressément, les cyberattaques, les campagnes de désinformation, et l'utilisation d'armes chimiques, bactériologiques ou nucléaires²⁷⁴⁷. Ce cadre commun comprend un ensemble de vingt-deux mesures parmi lesquelles figurent notamment la création d'une cellule de fusion de l'UE contre les menaces hybrides au sein du Centre d'analyse et de situation (INTCEN) du SEAE, la création d'un centre d'excellence européen pour la lutte contre les menaces hybrides et le renforcement de la coopération entre l'UE et l'OTAN²⁷⁴⁸. Cette cellule de fusion de l'UE

²⁷⁴³ Voir notamment, COM (2020) 605 final, préc., p. 17 et s.

²⁷⁴⁴ Food-for-thought paper « Countering hybrid threats », 13 May 2015, EEAS (2015) 731 Limited.

²⁷⁴⁵ Conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015, EUCO 22/15.

²⁷⁴⁶ *Ibid.*, point 10 c).

²⁷⁴⁷ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Accroître la résilience et renforcer la capacité à répondre aux menaces hybrides, 13 juin 2018, JOIN (2018) 16 final.

²⁷⁴⁸ JOIN (2016) 18 final, préc.

contre les menaces hybrides au sein de l'INTCEN constitue le point focal de la lutte contre les menaces hybrides (2). En 2018, la Commission et la haute représentante adoptèrent une communication conjointe intitulée « Accroître la résilience et renforcer la capacité à répondre aux menaces hybrides »²⁷⁴⁹ et un plan d'action²⁷⁵⁰ afin à accroître les ressources des moyens déployés par l'Union, notamment ceux des task forces de l'Union.

1. Les task forces du SEAE pour lutter contre les campagnes de désinformation

En tant que menace hybride, les campagnes de désinformation constituent pour l'Union et ses États membres un défi transversal revêtant une dimension à la fois intérieure et extérieure. Les acteurs à l'origine de la désinformation peuvent être internes ou externes à l'Union, de nature étatique, soutenus par un acteur étatique, ou non étatique²⁷⁵¹. Parmi les acteurs étatiques menant des activités de désinformation et de manipulation de l'information, la Russie et la Chine sont les plus souvent identifiées comme principales sources de désinformation en Europe²⁷⁵². Initialement, les campagnes de désinformation menées par des États tiers constituent pour l'Union un défi majeur, aussi bien démocratique lors des processus électoraux²⁷⁵³ que dans le contexte de la pandémie de COVID-19²⁷⁵⁴. L'agression armée de l'Ukraine par la Fédération de Russie initiée le 24 février 2022 marqua le début d'un renforcement significatif de l'action de l'Union en matière de lutte contre les campagnes de désinformation avec la mobilisation inédite de mesures restrictives dans le cadre de la PESCE²⁷⁵⁵. Jusqu'à l'agression russe de l'Ukraine, les dispositifs déployés par l'Union étaient relativement modestes²⁷⁵⁶, et ce alors que la pandémie de COVID-19 avait déjà montré le caractère croissant de cette menace sur la sécurité²⁷⁵⁷. Les actions de l'Union pour lutter contre les campagnes de

²⁷⁴⁹ JOIN (2018) 16 final, préc.

²⁷⁵⁰ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'action contre la désinformation, 5 décembre 2018, JOIN (2018) 36 final.

²⁷⁵¹ *Ibid.*, p. 4.

²⁷⁵² Résolution du Parlement européen du 9 mars 2022 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation (2020/2268(INI)), point E.

²⁷⁵³ Conclusions du Conseil européen, 18 octobre 2018, EUCO 13/18, point 9 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, relative au plan d'action pour la démocratie européenne, 3 décembre 2020, COM (2020) 790 final.

²⁷⁵⁴ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Lutter contre la désinformation concernant la COVID-19 – Démêler le vrai du faux, 10 juin 2020, JOIN (2020) 8 final.

²⁷⁵⁵ Voir *infra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 1.

²⁷⁵⁶ B. BERTRAND, « Comment l'UE lutte contre la désinformation en ligne », *The conversation*, 22 novembre 2021, disponible sur : <https://theconversation.com/comment-lue-lutte-contre-la-desinformation-en-ligne-171230> (consulté en octobre 2024).

²⁷⁵⁷ JOIN (2020) 8 final, préc.; COM (2021) 799 final, préc., p. 8.

désinformation d'origine externe reposaient principalement sur trois task forces instaurées au sein de la division des communications stratégiques et de l'analyse de l'information du SEAE²⁷⁵⁸.

Dans le contexte de l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol par la Fédération de Russie en 2014, le Conseil européen a reconnu pour la première fois la menace que représentaient les campagnes de désinformation orchestrées par la Russie²⁷⁵⁹. Dans ce contexte, une task force « East StratCom » fut créée afin de lutter contre les campagnes de désinformation menée par la Russie²⁷⁶⁰. Cette première task force a été complétée à la suite des conclusions du Conseil européen de décembre 2015²⁷⁶¹ et de juin 2017²⁷⁶² par deux task forces supplémentaires : la task force « StratCom Western Balkans », pour la région des Balkans occidentaux et la task force « South » pour les pays du Proche-Orient, d'Afrique du Nord et de la région du Golfe. Ces task forces, spécifiquement chargées de la communication stratégique, sont composées d'experts dotés des compétences linguistiques et des connaissances requises pour s'attaquer au phénomène et élaborer des stratégies de réponse²⁷⁶³. La task force « East StratCom » est de loin la plus développée. Son mandat est constitué de trois volets d'action : la communication et la promotion des politiques de l'UE à l'égard du voisinage oriental, le renforcement de l'environnement médiatique dans le voisinage oriental par le soutien à la liberté des médias et le renforcement des médias indépendants, et l'amélioration des capacités de l'Union de prévoir les activités de désinformation menées par la Russie, de s'y attaquer et d'y répondre²⁷⁶⁴. Le projet EUvsDisinfo²⁷⁶⁵ constitue une des actions concrètes menées par la task force en diffusant sur sa base de données des cas de désinformation provenant des médias pro-Kremlin²⁷⁶⁶. Bien que le travail accompli par les task forces menées au sein du SEAE a été

²⁷⁵⁸ Voir sur le site du SEAE : https://www.eeas.europa.eu/countering-disinformation/tackling-disinformation-information-work-eeas-strategic-communication-division-and-its-task-forces_und_en (consulté en octobre 2024).

²⁷⁵⁹ Conclusions du Conseil européen, 19 et 20 mars 2015, EUCO 11/15, point 13.

²⁷⁶⁰ Voir le site du SEAE : https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-about-east-stratcom-task-force_en

²⁷⁶¹ Conclusions du Conseil sur l'élargissement et le processus de stabilisation et d'association, 15 décembre 2015, doc. 15356/15, point 4 : « *Il convient d'améliorer la communication stratégique pour que l'opinion publique soutienne davantage l'élargissement et comprenne mieux les avantages et les obligations qui en découlent* ».

²⁷⁶² Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, 19 juin 2017, doc. 10384/17, point 13.

²⁷⁶³ JOIN (2018) 36 final, préc., p. 5. Voir sur le site du SEAE : https://www.eeas.europa.eu/countering-disinformation/tackling-disinformation-information-work-eeas-strategic-communication_en?s=2803 (consulté en octobre 2024).

²⁷⁶⁴ JOIN (2016) 18 final, préc., p. 5.

²⁷⁶⁵ Voir sur le site : <https://euvsdisinfo.eu/fr/> (consulté en octobre 2024).

²⁷⁶⁶ Au cours du premier semestre de 2020, le projet EUvsDisinfo, a ajouté « 1 963 nouveaux cas de désinformation pro-Kremlin, dont près d'un tiers étaient liés à l'infodémie concernant la COVID-19 ». Voir COM (2020) 797 final, préc., p. 18.

jugé « *considérable* »²⁷⁶⁷, la modestie de ces dispositifs a été vivement critiquée par la commission spéciale du Parlement sur l'ingérence étrangère²⁷⁶⁸. La Cellule de fusion de l'Union contre les menaces hybrides constitue le second dispositif majeur de l'Union pour lutter contre ces menaces.

2. La Cellule de fusion de l'Union contre les menaces hybrides

La cellule de fusion de l'UE contre les menaces hybrides a été instituée à la suite de la communication conjointe sur la lutte contre les menaces hybrides au sein de l'INTCEN du SEAE²⁷⁶⁹. « *Point central unique pour l'analyse des menaces hybrides* »²⁷⁷⁰, cette cellule est chargée de recevoir, d'analyser et de partager « *des informations classifiées et de source ouverte spécifiquement relatives aux indicateurs et aux avertissements concernant les menaces hybrides, émanant de différentes parties prenantes au sein du SEAE (y compris les délégations de l'UE), de la Commission (avec les agences de l'UE) et des États membres* »²⁷⁷¹. Elle contribue « *au processus décisionnel de l'UE et est l'organe central chargé de fournir une prospective stratégique et une appréciation globale de la situation, de regrouper des informations provenant de toutes les sources, et de réaliser des évaluations du renseignement sur les menaces hybrides* »²⁷⁷². La cellule est le « *principal point focal de l'UE pour l'évaluation des menaces hybrides* »²⁷⁷³, regroupant les informations des acteurs aussi bien de la PESC que de l'ELSJ.

Selon les analyses de cette Cellule de fusion de l'UE contre les menaces hybrides, les activités de désinformation menées par la Russie constituent la plus grande menace pour l'Union. Ces activités « *sont systématiques, bénéficient d'importantes ressources et se distinguent par leur ampleur des activités menées par d'autres pays. Eu égard à leur caractère coordonné, à leur niveau de ciblage et à leurs implications stratégiques, les activités de désinformation de la Russie font partie d'une menace hybride plus vaste qui fait appel à divers*

²⁷⁶⁷ Résolution du Parlement européen du 9 mars 2022 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation, préc., point J.

²⁷⁶⁸ M. KILLEEN, « Les eurodéputés demandent au SEAE d'intensifier ses efforts de lutte contre la désinformation », *Euractiv*, 29 septembre 2022, disponible sur : <https://www.euractiv.fr/section/economie/news/les-eurodeputes-demandent-au-seae-dintensifier-ses-efforts-de-lutte-contre-la-desinformation/> (consulté en octobre 2024).

²⁷⁶⁹ JOIN (2016) 18 final, préc., p. 4.

²⁷⁷⁰ JOIN (2018) 36 final, préc., p. 2.

²⁷⁷¹ JOIN (2016) 18 final, préc., p. 4.

²⁷⁷² COM (2022) 745 final, préc., p. 7.

²⁷⁷³ COM (2020) 605 final, préc., p. 18.

outils et leviers, ainsi qu'à des acteurs non étatiques »²⁷⁷⁴. Cette Cellule analyse les informations concernant toutes les menaces hybrides, aussi bien cyber que les campagnes de désinformations. Initialement, la Cellule avait pour objectif d'étudier « *les aspects extérieurs des menaces hybrides pour l'UE* »²⁷⁷⁵ est en liaison avec les organismes existant au niveau de l'UE, aussi bien les agences de l'ELSJ²⁷⁷⁶ que celles au niveau national²⁷⁷⁷. Centré initialement sur les flux d'information provenant des États membres, notamment de leur service de renseignement, et des délégations, il a été étudié la possibilité d'étendre à d'autres sources telles que les agences Europol et Frontex²⁷⁷⁸. En 2019, la cellule a été renforcée afin d'améliorer sa capacité à détecter les menaces chimiques, biologiques, radioactives et nucléaires²⁷⁷⁹. La création d'une plateforme en ligne restreinte par les services de la Commission et le SEAE est également annoncée par la Commission afin de permettre aux États membres d'indiquer les outils et mesures de lutte utilisés contre les menaces hybrides²⁷⁸⁰. Les rapports de l'INTCEN fondés sur les renseignements fournis par les États membres ont notamment pour objectif d'aider au processus de prise de décision²⁷⁸¹. En 2020, la Cellule avait produit plus de 180 rapports écrits sur les menaces hybrides et informatiques. L'un de ces projets consiste en « *l'analyse des tendances hybrides* », qui permet de fournir des données sur « *l'analyse récurrente des activités hybrides des acteurs émergents ; [les] activités de renseignement extérieur contre les États membres, les institutions, les partenaires et les intérêts de l'UE ; et [l'] exploitation de la pandémie de COVID-19 par des acteurs étatiques et non étatiques hybrides* »²⁷⁸². Entre 2020 et 2021, la Cellule a également produit plus de 100 rapports écrits sur les menaces hybrides, dont six analyses des tendances hybrides²⁷⁸³.

Les task forces du SEAE et la cellule de fusion de l'Union contre les menaces hybrides forment, avec le nouveau centre européen d'excellence pour la lutte contre les menaces hybrides, « *le socle d'une réponse européenne renforcée* »²⁷⁸⁴. Sur ces sujets, Le SEAE coopère

²⁷⁷⁴ JOIN (2018) 36 final, préc., p. 4.

²⁷⁷⁵ JOIN (2016) 18 final, préc., p. 4.

²⁷⁷⁶ Centre européen de lutte contre la cybercriminalité et le Centre européen de lutte contre le terrorisme d'Europol, Frontex et l'équipe d'intervention en cas d'urgence informatique de l'UE (CERT-UE).

²⁷⁷⁷ JOIN (2016) 18 final, préc., p. 4.

²⁷⁷⁸ COM (2020) 605 final, préc. p. 18.

²⁷⁷⁹ European External Action Service, Annual activity report, 2019, préc., p. 11.

²⁷⁸⁰ COM (2020) 605 final, préc. p. 18.

²⁷⁸¹ *Ibid.*

²⁷⁸² COM (2020) 797 final, préc., p. 17.

²⁷⁸³ COM (2021) 799 final, préc., p. 10.

²⁷⁸⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Lutter contre la désinformation en ligne : une approche européenne, 26 avril 2018, COM (2018) 236 final, p. 18.

et collabore étroitement avec la Commission²⁷⁸⁵. Ils collaborent notamment sur la mise au point « *des outils permettant d'évaluer le niveau de préparation dans les secteurs exposés aux ingérences liées aux menaces hybrides* »²⁷⁸⁶. Actuellement et conformément à la boussole stratégique, le SEAE contribue, en étroite coopération avec la Commission, à la mise en place d'une boîte à outils pour lutter contre les activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger²⁷⁸⁷ et plus globalement sur la lutte contre les menaces hybrides. En effet, la boussole stratégique approuvée par le Conseil le 21 mars 2022²⁷⁸⁸ puis par le Conseil européen le 25 mars 2022²⁷⁸⁹ prévoit la mise sur pied d'une boîte à outils hybride de l'Union regroupant les différents instruments visant à détecter un large éventail de menaces hybrides et à y réagir²⁷⁹⁰. Cette boîte à outils doit permettre de fournir un cadre pour une réponse coordonnée face aux menaces hybrides, en mobilisant ensemble tous les outils internes et externes pertinents²⁷⁹¹. La boussole prévoit également l'élaboration d'une boîte à outils spécifique destinée à lutter contre les activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger²⁷⁹². Concernant cette boîte à outils spécifique, le SEAE est l'acteur dédié pour sa mise en place et son développement. Le SEAE a notamment rédigé une note de synthèse servant de base à des discussions au sujet du renforcement de la réaction globale de l'Union face aux activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger²⁷⁹³. Selon la Commission, cette boîte à outils regroupera les mesures internes existantes et les nouveaux outils de la PESC²⁷⁹⁴ et fournira « *un cadre pour une réaction coordonnée aux campagnes hybrides touchant l'UE et les États membres, intégrant la dimension externe et interne* »²⁷⁹⁵. La boussole prévoit également de doter cette boîte à outils d'une dimension très opérationnelle en l'incluant dans le cadre de nos missions et opérations de la PSDC²⁷⁹⁶. La boussole prévoit notamment la création d'équipes d'intervention rapide de

²⁷⁸⁵ *Ibid.*, p. 19.

²⁷⁸⁶ COM (2021) 799 final, préc., p. 10.

²⁷⁸⁷ *Ibid.*, p. 8.

²⁷⁸⁸ Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, 21 mars 2022, doc. 7371/22.

²⁷⁸⁹ Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2022, EUCO 1/22, point 12.

²⁷⁹⁰ Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, préc., p. 5.

²⁷⁹¹ Voir COM (2024) 198 final, préc., p. 22.

²⁷⁹² Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, préc., p. 5.

²⁷⁹³ Voir COM (2022) 252 final, préc., p. 18.

²⁷⁹⁴ *Ibid.*

²⁷⁹⁵ COM (2022) 745 final, préc., p. 7.

²⁷⁹⁶ Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, préc., p. 22.

l'Union en cas de menaces hybrides pour aider les missions et opérations de la PSDC à lutter contre les menaces hybrides²⁷⁹⁷.

Conclusion de la Section 2

Dans le prolongement des missions du haut représentant, Le SEAE contribue à la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ et plus généralement, à l'approche globale et intégrée de l'Union en matière de sécurité. Le SEAE est un organe disposant de prérogatives étendues dans le domaine à la PESC. Par son étroite coopération avec la Commission et le Conseil dans les travaux et les procédures préparatoires, il dispose aussi de prérogatives, certes limitées, mais existantes, dans le domaine de l'ELSJ. La particularité du SEAE réside dans le fait qu'il contribue à la mise en synergie aussi bien entre les acteurs institutionnels qu'opérationnels de la PESC et de l'ELSJ. Par l'adaptation des leviers à sa disposition ou créés en son sein, tels que l'INTCEN, la cellule de fusion contre les menaces hybrides, les délégations et les task forces, ils contribuent de manière effective à l'approche globale et intégrée de l'Union en matière de sécurité. D'autres vecteurs de coopération au niveau opérationnel ont également été mis en place par l'intermédiaire du SEAE et contribuent à l'effectivité de la coopération entre les acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ.

²⁷⁹⁷ Voir COM (2022) 745 final, préc. p. 7.

Conclusion du Chapitre 2

Le haut représentant et le SEAE constituent deux acteurs institutionnels majeurs dans la mise en synergie de la PESC et de l'ELSJ. Le haut représentant, du fait de son positionnement au sein du Conseil et de la Commission, constitue un acteur privilégié pour mettre en place et renforcer les synergies entre les deux domaines. Toutefois, sa fonction transversale le contraint à partager et à combiner ses pouvoirs avec d'autres acteurs. Sa capacité à assurer des mises en synergies entre la PESC et l'ELSJ est fortement dépendante de l'attribution et de l'exercice de ses pouvoirs au sein de la Commission. Il contribue dès lors de manière ambivalente à la mise en synergie. Cette ambivalence est mise en lumière par une utilisation contrastée des leviers dont il dispose, notamment les représentants spéciaux et les documents stratégiques élaborés conjointement ou non par le haut représentant avec la Commission. En revanche, certains leviers contribuent de manière satisfaisante à cette mise en synergie, notamment à travers les structures opérationnelles de la PESC sur lesquelles il exerce son autorité.

Le SEAE quant à lui, placé sous l'autorité du haut représentant et devant l'assister dans ses différentes tâches de mise en cohérence de l'action extérieure, constitue également un acteur privilégié pour renforcer les liens entre la PESC et l'ELSJ. En plus d'être un acteur majeur dans la mise en œuvre de la PESC, il dispose d'un droit d'accès aux activités de l'ELSJ reposant sur sa coopération avec la Commission et le Conseil. De plus, le SEAE a mobilisé efficacement ses leviers au service des objectifs sécuritaires de l'ELSJ et communs à la PESC, notamment en matière de lutte contre le terrorisme. La relation entre l'INTCEN et Europol et la contribution des délégations sont essentielles en la matière. Enfin, le SEAE, et ces structures, tels que l'INTCEN et les task forces, se sont imposés comme le point focal de l'Union en matière de lutte contre les menaces hybrides, constituant des menaces communes pour la sécurité intérieure et extérieure de l'Union, pour la PESC et l'ELSJ. Le SEAE constitue ainsi le point de rencontre privilégié pour lier la PESC et l'ELSJ et renforcer l'action de l'Union sur la scène internationale et lutter contre les menaces revêtant une dimension interne et externe.

Conclusion du Titre 1

La poursuite de l'objectif de sécurité et la multiplication des menaces internes et externes imposent aux acteurs institutionnels de la PESC et de l'ELSJ de s'adapter et de créer entre eux et en leur sein des synergies. La division au sein du cadre institutionnel entre la PESC et l'ELSJ constitue une contrainte. Au sein du Conseil, les questions portant sur la PESC et l'ELSJ sont abordées dans deux formations distinctes, la formation des affaires étrangères et la formation JAI. Traitant des menaces sécuritaires communes liées au terrorisme ou à la migration, les deux formations sont mobilisées de manière parallèle, et cherchent à coordonner leurs travaux. Des mécanismes de coordination ont été instaurés et contribuent à renforcer la cohérence de l'action, mais leur effectivité demeure encore variable. Les véritables rapprochements au sein du Conseil entre la PESC et l'ELSJ s'opèrent principalement par l'intermédiaire de ses groupes de travail et plus particulièrement dans le cadre de la relation entre le COPS et le COSI.

La poursuite de l'objectif de sécurité impose également une coordination entre la Commission et le Conseil. Le haut représentant et le SEAE contribuent indéniablement à la mise en place de synergies entre les deux institutions. Toutefois, bien que jouant un rôle majeur, leur rôle demeure ambivalent, en raison de la variabilité et des limites de leur pouvoir respectif au sein du cadre institutionnel de l'Union. Le haut représentant, qui fait office de figure privilégiée pour assurer cette mission, voit son rôle de coordinateur affaibli en raison des conflits et de répartition de pouvoirs avec d'autres acteurs institutionnels. Les outils stratégiques et opérationnels dont il dispose contribuent de manière contrastée à la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ. En revanche, le SEAE, dont les tâches s'inscrivent dans le prolongement du haut représentant, se révèle être un acteur majeur en matière de sécurité. Il mobilise et adapte efficacement les leviers dont il dispose face aux menaces revêtant une dimension interne et externe et contribuent au rapprochement entre la PESC et l'ELSJ. En outre, le SEAE contribue non seulement à la mise en cohérence entre les acteurs institutionnels de la PESC et de l'ELSJ, mais également à la coopération entre leurs acteurs opérationnels.

Titre 2 - L'adaptabilité des acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ au service d'une coopération effective

Pour poursuivre l'objectif de sécurité, l'Union dispose d'un foisonnement d'acteurs opérationnels dans le cadre de la PESC et de l'ELSJ. Ces derniers sont les acteurs infra-institutionnels, tels que les organes et organismes de l'Union. Ils contribuent à la mise en œuvre des actes adoptés par les institutions. Les acteurs opérationnels de la PESC et de la PSDC sont constitués du SEAE et de ses structures, tel que le centre de situation et du renseignement de l'Union européenne (ci-après « INTCEN » ou « SITCEN »), de ses organes, tels que le centre satellitaire de l'Union (ci-après « CSUE ») et le Collège européen de sécurité et de défense (ci-après « CESD »), ainsi que les opérations de gestion de crise de la PSDC. Dans le domaine de l'ELSJ, les acteurs opérationnels sont constitués des agences et plus particulièrement, les agences Europol, Frontex, Eurojust ainsi que l'agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (ci-après « CEPOL »).

L'existence et les pouvoirs de ces acteurs opérationnels reposent sur des actes législatifs ou des décisions adoptés par les institutions européennes. Contrairement à ces dernières, leurs mandats sont plus facilement adaptables en fonction des menaces sécuritaires et peuvent être modifiés afin d'instaurer entre eux des moyens de coopération. Pour cette raison, la mise en synergie entre la PESC et l'ELSJ s'opère plus facilement au niveau opérationnel qu'au niveau institutionnel. Bien que les traités ne prévoient aucune disposition spécifique concernant la coopération entre les acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ, ces derniers font preuve d'adaptabilité pour développer et renforcer leur coopération. Cette dernière s'est développée au fil des années dans le cadre notamment de la lutte contre le terrorisme et la gestion des flux migratoires, et est de plus en plus effective. Entre 2005 et 2015, afin de faire face aux contraintes initiales, la coopération entre ces acteurs s'est progressivement mise en place à travers un cadre juridique très souple. (Chapitre 1). À partir de 2015, face à un contexte sécuritaire de plus en plus marqué par une interdépendance entre sécurité intérieure et sécurité extérieure²⁷⁹⁸ liée notamment à la gestion de la crise migratoire et à l'intensification de la menace terroriste, les acteurs opérationnels ont renforcé leur coopération à travers l'établissement d'un cadre juridique plus solide mais qui demeure fragmenté (Chapitre 2).

²⁷⁹⁸ Projet de conclusions du Conseil sur l'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne, 19 novembre 2014, doc. 15670/14, p. 11.

Chapitre 1 – La mise en place d’une coopération à travers un cadre juridique souple

La coopération entre les acteurs opérationnels de la PESC et de l’ELSJ est très peu étudiée par la doctrine²⁷⁹⁹. Pour autant, le renforcement de la coopération entre les domaines de la PESC et l’ELSJ est une demande formulée par les institutions européennes dès la stratégie européenne de sécurité adoptée par le Conseil européen en 2003. Lors de l’adoption de cette stratégie, il était établi que, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, il était « *capital de mieux coordonner l’action extérieure et les politiques menées dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures* »²⁸⁰⁰. Le plan d’action pour les aspects civils de gestion de crise de la PESD adopté en 2004 mettait notamment en avant la nécessité de renforcer les liens entre les missions civiles de gestion de crise et la JAI dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée²⁸⁰¹. Depuis lors, de nombreux documents stratégiques adoptés par l’Union en matière de sécurité intérieure et extérieure n’ont eu de cesse d’appeler à un renforcement de la coopération entre la PESC et l’ELSJ²⁸⁰². Cependant, malgré ces différents appels, les progrès réalisés à cet égard ont rapidement été jugés trop « *lents* » et « *incomplets* »²⁸⁰³. Avant le Traité de Lisbonne, la mise en place d’une coopération entre les acteurs opérationnels de la PESC et l’ELSJ était confrontée à plusieurs contraintes juridiques, que le Traité a contribué à dépasser (Section 1) en permettant la mise en place d’un cadre de coopération inclusif et informelle (section 2).

²⁷⁹⁹ Voir J.-C. MARTIN, « Le renforcement des synergies entre sécurités intérieure et extérieure », in J. AUVRET-FINCK, *Vers une relance de la politique de sécurité et défense commune?*, Larcier, 2014, pp. 239-258 ; F. FAVIERE, « La coordination opérationnelle entre les opérations PSDC et les agences ELSJ en matière migratoire », *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*, 2019, Numéro 14, disponible sur <https://shs.hal.science/halshs-02944549/file/6.pdf> (consulté en octobre 2024).

²⁸⁰⁰ Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité, adoptée par le Conseil européen lors de sa réunion des 12 et 13 décembre 2003 à Bruxelles, p. 41.

²⁸⁰¹ Plan d’action pour les aspects civils de gestion de crise de la PESD, adopté par le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004, point 10 et 11 ; Conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004, doc. 10679/1/04 REV 1.

²⁸⁰² Stratégie de l’Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, adoptée par le Conseil européen lors de sa réunion des 15 et 16 décembre 2005, doc. 14469/4/05 REV 4 ; Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité – Assurer la sécurité dans un monde en mutation, Bruxelles, 11 décembre 2008, S407/08 ; La stratégie de sécurité intérieure pour l’Union européenne, Vers un modèle européen de sécurité, adoptée par le Conseil le 25 février 2010 et approuvée par le Conseil européen lors de sa réunion des 25 et 26 mars 2010, doc. 7120/10 ; Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, La stratégie de sécurité intérieure de l’UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre, 22 novembre 2010, COM (2010) 673 final ; Conclusions du Conseil sur la communication de la Commission intitulée « La stratégie de sécurité intérieure de l’UE en action », adoptées par le Conseil lors de sa session des 24 et 25 février 2011, doc. 6699/11. Projet de conclusions du Conseil sur la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l’Union européenne 2015-2020, 10 juin 2015, doc. 9798/15, p. 8.

²⁸⁰³ Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité - Assurer la sécurité dans un monde en mutation, Bruxelles, 11 décembre 2008, p. 13.

Section 1 - Le dépassement des contraintes juridiques originelles

Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la coopération entre les acteurs opérationnels du second pilier et du troisième pilier était très peu développée en raison du cadre juridique défaillant (I). Ce n'est qu'à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, et de ses apports, que les conditions politiques et juridiques pour le développement de coopérations entre les acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ ont été établies (II).

I. Le cadre juridique défaillant avant le Traité de Lisbonne

Au milieu des années 2000, les différents documents stratégiques de l'Union appelaient régulièrement à autoriser l'agence Europol et les missions civiles menées dans le cadre de la PESD à échanger des informations et à trouver des arrangements de coopération²⁸⁰⁴. Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, de premiers moyens de coopération ont été mis en place entre le secrétariat général du Conseil/haut représentant (ci-après « secrétariat général du Conseil ») et les agences de la JAI, Europol et Frontex (A). Toutefois, dans l'optique d'un développement plus approfondi des moyens de coopération entre les opérations de gestion de crise et les agences de la JAI, ces différents acteurs ont vite été confrontés à plusieurs contraintes juridiques (B).

²⁸⁰⁴ Progress Report on civilian aspects of crisis management, 2 décembre 2003, doc. 62515/03 ; Stratégie européenne de sécurité, 12 décembre 2003, doc. 15895/03 ; Conseil de l'Union européenne, Projet de plan d'action pour les aspects civils de la PESD, 8 juin 2004, doc. 10307/04, pts 10 et 11 « *les liens entre les activités de gestion civile des crises et le pilier « Justice et affaires intérieures » devraient être davantage explorés et renforcés* » ; Revised draft declaration of the meeting of the EU Chiefs of Police on police aspects in the ESDP-framework, Warnsveld, 25 October 2004, doc 13383/1/04, point 12 b) : « *Promoting further the crucial link between police missions and broader Rule of Law aspects, inter alia by ensuring synergies between ESDP and Justice and Home Affairs activities, especially with a view to better managing transition periods and exit strategies* » ; Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI: liberté, sécurité et justice au niveau mondial, 6 décembre 2005, doc. 15446/05, point 6 : « *il y a un lien important entre la JAI, d'une part, et la PESC, la PESD et les politiques de développement de l'UE, d'autre part. (...) Il importe également que les opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, et notamment les opérations de gestion civile de crises s'attaquent à des problèmes tels que la criminalité organisée et la corruption* » ; Conseil de l'Union européenne, New Civilian Headline Goal 2010, doc. 14823/07, 9 novembre 2007, point 13 : « *Synergies with the third-pillar actors (Article 36 Committee and UE bodies such as Europol and Eurojust) should be further explored. This co-ordination with third-pillar actors should include the EU Police Chiefs Task Force* ».

A. Les prémices d'une coopération entre le Secrétariat général du Conseil/haut représentant et les agences de la JAI

Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le secrétaire général du Conseil faisait office d'« *interface* »²⁸⁰⁵ entre les acteurs opérationnels de gestion de crise de la PSDC et les agences de la JAI. Les premiers instruments de coopération ont été instaurés avec la signature, en 2005 et 2008, de deux arrangements administratifs entre le secrétariat général du Conseil et Europol, suivi d'un autre arrangement administratif signé en 2008 entre et le Secrétariat général du Conseil et Frontex. Les deux premiers concernaient principalement l'échange d'informations classifiées (1), tandis que le troisième portait sur les échanges d'informations dans le contexte des missions menées dans le cadre de la PESD (2).

1. La signature d'arrangements administratifs portant sur l'échange d'informations classifiées

Le premier instrument de coopération entre les acteurs opérationnels de la PESC et de la JAI a été concrétisé par la signature d'un arrangement de coopération entre Europol et le Secrétariat général du Conseil²⁸⁰⁶. Signé le 27 septembre 2005, cet arrangement de coopération est rapidement devenu opérationnel par un échange de lettres, faisant office d'arrangement administratif, entre le Secrétaire général du Conseil et le directeur d'Europol²⁸⁰⁷. L'objectif principal de cet arrangement reposait sur la collaboration mutuelle et l'échange d'informations classifiées entre Europol et le Centre de situation et du renseignement de l'Union européenne (SITCEN) en vue de la préparation d'évaluations relatives au terrorisme. Cette coopération n'incluait pas d'échanges d'informations à caractère personnel, mais des informations stratégiques. Ce premier arrangement de coopération démontre l'importance des travaux du SITCEN dans la conduite de la PESC et de la JAI/ELSJ. En effet, les rapports et évaluations émanant du SITCEN incluent régulièrement des éléments relatifs à la sécurité intérieure et extérieure de l'Union et plus particulièrement sous l'angle du terrorisme. Les travaux du SITCEN contribuent notamment à prévenir et à alerter toutes attaques terroristes sur le territoire

²⁸⁰⁵ G. MOUNIER "Civilian Crisis Management and the External Dimension of JHA: Inceptive, Functional and Institutional Similarities", *European Integration*, Vol. 31, No. 1, 45–64, January 2009, p. 45-64, spéc., p. 57.

²⁸⁰⁶ Cooperation arrangement between Europol and the General Secretariat of the Council, 27 September 2005, doc. 12332/1/05.

²⁸⁰⁷ Framework for mutual collaboration and exchanging classified information between Europol and the General Secretariat of the Council, 7 November 2005, doc. 14050/05.

d'un État membre de l'Union ou de tout événement dans des pays tiers. Les travaux du SITCEN couvrent par conséquent aussi bien les questions relatives à la PESC et à la JAI/ELSJ²⁸⁰⁸.

Le deuxième instrument de coopération entre les acteurs opérationnels de la PESC et de la JAI s'est concrétisé par la signature d'un second arrangement administratif entre l'agence Frontex et le Secrétaire général du Conseil portant également sur les échanges d'informations classifiées²⁸⁰⁹. Cet arrangement administratif a pris effet le 19 décembre 2008 à la suite d'un échange de lettres entre le Secrétaire général du Conseil et le directeur exécutif de Frontex. Cet arrangement reposait également sur des échanges d'informations classifiées entre Frontex et SITCEN. Juridiquement, la conclusion de cet arrangement administratif était pour le moins surprenante puisque la décision constitutive de l'agence Frontex ne prévoyait des échanges d'informations qu'avec la Commission et les États membres²⁸¹⁰. Cette anomalie juridique a été rectifiée par l'adoption du règlement de 2011 prévoyant la possibilité pour l'agence d'échanger des informations classifiées avec des organes et organismes de l'Union²⁸¹¹.

En parallèle de ces arrangements administratifs portant sur les échanges d'informations classifiées, un autre arrangement administratif a été signé portant, cette fois-ci, sur les échanges d'informations dans le contexte des missions menées dans le cadre de la PESD.

²⁸⁰⁸ Joint Staff Working Paper Strengthening ties between CSDP and FSJ actors Proposals for a way ahead, 6 May 2011, doc. 9878/11, §31.

²⁸⁰⁹ Administrative Arrangement between FRONTEX and the General Secretariat of the Council on the exchange of classified information, 13 January 2009, doc. 5273/09.

²⁸¹⁰ Article 11 du règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JOUE n° L 349 du 25 novembre 2004, p. 1–11: « *L'Agence peut prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'échange avec la Commission et les États membres d'informations qui lui sont utiles pour l'exécution de ses tâches* ».

²⁸¹¹ Article 11 du règlement (UE) n° 1168/2011, du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JOUE n° L 304 du 22 novembre 2011, p. 1–17: « *L'Agence peut prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'échange avec la Commission et les États membres et, le cas échéant, les agences de l'Union visées à l'article 13, d'informations qui lui sont utiles pour l'exécution de ses tâches. Elle élabore et gère un système d'information permettant d'échanger des informations classifiées avec lesdits acteurs* ». L'article 13 dudit vise spécifiquement les agences, organes et organismes de l'Union.

2. La signature d'un arrangement administratif portant sur les échanges d'informations dans le contexte des missions menées dans le cadre de la PESD

Le troisième instrument de coopération a été mis en place avec la signature, par un échange de lettres, d'un arrangement administratif entre Europol et le Secrétariat général du Conseil portant sur les échanges d'informations dans le contexte des missions menées dans le cadre de la PESD²⁸¹². Les raisons d'établir des échanges d'informations entre Europol et les missions PESD étaient nombreuses et réciproques. Premièrement, les missions civiles de gestion de crise emploient principalement du personnel provenant des autorités répressives des États membres, tels que des officiers de police, des juges, des procureurs ou encore des garde-frontières²⁸¹³. Deuxièmement, les activités opérationnelles menées à l'extérieur contribuent au renforcement de la sécurité intérieure de l'Union. En contribuant à l'instauration de l'État de droit et en renforçant les institutions étatiques des États tiers, les missions de la PESD sont impliquées pour réduire les activités criminelles affectant l'Union et ayant pour origine les différentes zones situées à l'extérieur de l'Union. Le renforcement du partage d'information entre les acteurs relevant du deuxième et troisième pilier contribuait dès lors grandement à l'efficacité des actions entreprises contre la criminalité organisée à l'extérieur et au sein de l'Union. Les missions civiles de la PESD pouvaient ainsi être considérées comme de précieux atouts pour Europol et les États membres de l'Union²⁸¹⁴. Troisièmement, les capacités d'analyse d'Europol et ses structures d'information reliant les autorités répressives des États membres pouvaient être profitables aux missions de la PESD en leur fournissant une vision d'ensemble de la criminalité organisée aidant ainsi à la redéfinition ou à l'ajustement de leurs objectifs²⁸¹⁵.

À la suite d'une série de réunions entre le Secrétariat général du Conseil, des représentants d'Europol et des représentants de la présidence slovène et des présidences à venir²⁸¹⁶, ainsi que des missions de police de la PESD²⁸¹⁷, le Conseil de l'Union, dans ses conclusions des 5 et 6 juin 2008, a invité les États membres et le Secrétariat général du Conseil à « *faciliter la mise en œuvre (...) de l'arrangement administratif (...) entre Europol et les*

²⁸¹² Administrative Arrangement between EUROPOL and the General Secretariat of the Council on the exchange of information in the context of civilian ESDP Missions, 10 November 2009, doc. 13311/1/08 REV 1.

²⁸¹³ Joint evaluation of the implementation of the information exchange mechanisms between the GSC/civilian ESDP missions and Europol, 28 August 2009, doc. 12753/09, p. 3. Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1.

²⁸¹⁴ *Ibid.*

²⁸¹⁵ *Ibid.*

²⁸¹⁶ Des représentants de la France, de la République Tchèque et de la Suède.

²⁸¹⁷ Possible cooperation mechanisms between ESDP Missions and Europol as regards exchange of information, 22 January 2008, doc. 5466/08.

missions de police relevant de la PESD et à procéder effectivement et avec souplesse à des échanges de données à caractère non personnel »²⁸¹⁸. Conformément à ces conclusions, l'arrangement administratif prévoyant des échanges de données à caractère non personnel dans le contexte des missions civiles de la PESD a pris effet le 25 août 2008 à la suite d'un échange de lettres entre le Secrétariat général du Conseil et le directeur d'Europol²⁸¹⁹. L'objectif de cet arrangement administratif était d'autoriser les échanges d'informations afin de faciliter la conduite des missions civiles de la PESD et les activités d'Europol dans la lutte contre la criminalité organisée affectant l'Union européenne. Durant les négociations, il était notamment prévu que les missions civiles de la PESD fournissent à Europol des informations sur les rapports d'activité, ainsi que les « Crime Trend Analysis on Serious and Organised Crime » (ci-après « SOC »), les rapports spéciaux sur les SOC, les évaluations et analyses sur les opérations SOC, les développements du renforcement des capacités et l'évaluation des menaces SOC²⁸²⁰. En échange, il était prévu qu'Europol fournisse régulièrement aux missions civiles de la PESD, les analyses de tendance SOC, les *modus operandi* et données techniques, les évaluations des menaces SOC, les rapports de situation spécifique à la criminalité et les expertises pour la formation et le développement des capacités²⁸²¹. Cet arrangement administratif n'incluait que les échanges d'informations stratégiques et non les échanges d'informations à caractère personnel²⁸²².

Cependant, la mise en place de ces échanges d'information a été relativement complexe. Dès février 2009, une « Standard operating procédure » avait été mise en place entre la capacité civile de planification et de conduite (CPCC) et Europol afin de permettre les échanges d'information via la « CPCC Conduct of operations Unit » au sein du Secrétariat général du Conseil²⁸²³. Le « CPCC Civilian operation commander » avait émis une instruction aux chefs des missions MPUE Bosnie-Herzégovine et EULEX Kosovo afin de mettre en œuvre l'arrangement administratif²⁸²⁴. Toutefois, même si des informations stratégiques avaient pu

²⁸¹⁸ Projet de conclusions du Conseil sur l'instauration de mécanismes de coopération entre les missions civiles relevant de la PESD et Europol en ce qui concerne l'échange d'information, 16 mai 2008, doc. 7821/3/08.

²⁸¹⁹ Administrative Arrangement between EUROPOL and the General Secretariat of the Council on the exchange of information in the context of civilian ESDP Missions, 10 November 2009, doc. 13311/1/08 REV 1.

²⁸²⁰ Joint evaluation of the implementation of the information exchange mechanisms between the GSC/civilian ESDP missions and Europol, 28 August 2009, doc. 12753/09, p. 5 et 6.

²⁸²¹ *Ibid.*

²⁸²² Administrative Arrangement between EUROPOL and the General Secretariat of the Council on the exchange of information in the context of civilian ESDP Missions, 10 November 2009, doc. 13311/1/08 REV 1, p. 2.

²⁸²³ Joint evaluation of the implementation of the information exchange mechanisms between the GSC/civilian ESDP missions and Europol, 28 August 2009, doc. 12753/09, p. 5.

²⁸²⁴ *Ibid.*

être échangées entre EULEX Kosovo et Europol sur l'immigration illégale, le trafic de drogue, le trafic d'armes et d'explosifs, le faible nombre d'informations échangées n'avait pas permis une évaluation qualitative de ces échanges mis en place dans le cadre de cet arrangement administratif²⁸²⁵. Pour combler ce manque, les différents acteurs avaient cherché à rendre possible l'échange direct avec Europol de données à caractère personnel collectées par les missions de police relevant de la PESD. Mais cette tentative a révélé l'existence à plusieurs contraintes juridiques.

B. Les contraintes juridiques initiales

Dans ses conclusions des 5 et 6 juin 2008, le Conseil de l'Union avait invité les États membres à examiner, sur la base des propositions élaborées par le Secrétaire général du Conseil et Europol, d'« *autres voies possibles pour la mise en place de mécanisme de coopération entre Europol et les missions civiles de police relevant de la PESD afin que des données à caractère personnel puissent être échangées via les unités nationales Europol des États membres* »²⁸²⁶. À cette époque, les échanges de données à caractère personnel nécessitaient la conclusion avec Europol d'un accord de coopération opérationnelle²⁸²⁷ et non un accord administratif. Dans le mandat d'Europol, il convenait de distinguer deux types d'accords : les accords stratégiques permettant l'échange de données à caractère non personnel et les accords opérationnels permettant l'échange de tout type de données, y compris à caractère personnel²⁸²⁸. La recherche de ces « *autres voies possibles* » se justifiait en raison de deux contraintes juridiques issues de certaines lacunes statutaires (1). D'une part, au regard de son mandat, Europol ne disposait pas de la capacité juridique pour négocier un accord opérationnel directement avec les autorités des missions de la PSDC, et en particulier la mission EULEX Kosovo. D'autre part, en raison du statut juridique des opérations et missions de la PSDC, EULEX Kosovo, qui était pourtant en 2008 la seule mission civile PESD dotée d'un mandat exécutif lui permettant de mener des

²⁸²⁵ *Ibid.*, p. 6.

²⁸²⁶ Projet de conclusions du Conseil sur l'instauration de mécanismes de coopération entre les missions civiles relevant de la PESD et Europol en ce qui concerne l'échange d'information, 16 mai 2008, doc. 7821/3/08, §4 et §5.

²⁸²⁷ Article 10 de la convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un office européen de police (convention Europol), JOUE n° C 316 du 27 novembre 1995, p. 1–32 ; Article 25 de la décision 2009/371/JAI du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol), JOUE n° L 121 du 15 mai 2009, p. 37–66.

²⁸²⁸ Article 1^{er} g) et h) de la décision 2009/934/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 portant adoption des règles d'application régissant les relations d'Europol avec ses partenaires, notamment l'échange de données à caractère personnel et d'informations classifiées, JOUE n° L 325 du 11 décembre 2009, p. 6–11. Voir J.-C. MARTIN, « Le renforcement des synergies entre sécurités intérieure et extérieure », *op. cit.*, p. 250.

investigations²⁸²⁹, ne disposait pas de la capacité juridique pour conclure des accords opérationnels. Ces lacunes statutaires ont pu être provisoirement dépassées en prévoyant les échanges d'informations par l'intermédiaire des autorités des États membres (2).

1. Les lacunes statutaires des agences ELSJ et des opérations et missions de la PSDC

Les premiers actes constitutifs des agences de l'ELSJ, s'ils comportaient des dispositions relatives à la coopération de l'agence avec différents acteurs au sein de l'Union, ne leur donnaient pas expressément la capacité d'établir une quelconque coopération avec des opérations ou missions de la PSDC.

La convention de 1995 portant création d'Europol²⁸³⁰ n'abordait la question des relations de l'agence qu'avec les États et les instances tiers. Selon la convention, « *dans la mesure où cela est utile pour accomplir les fonctions définies à l'article 3, Europol établit et maintient, des relations de coopération avec les instances tierces au sens de l'article 10 paragraphe 4 points 1 à 3* »²⁸³¹. Ce dernier renvoyait notamment aux « *Communautés européennes et organismes de droit public constitués au titre des traités instituant ces Communautés* »²⁸³² et aux « *autres organismes de droit public constitués dans le cadre de l'Union européenne* »²⁸³³. La décision 2009/371/JAI du 6 avril 2009, qui succéda à la convention de 1995 pour l'organisation du mandat d'Europol, permit à l'agence d'« *établir et entretenir des relations de coopération avec les institutions, organes et organismes créés par le traité sur l'Union européenne et par les traités instituant les Communautés européennes ou sur la base de ces traités* »²⁸³⁴. Elle identifiait parmi ces organes et organismes, Eurojust, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et l'agence Frontex. Europol avait la possibilité de conclure avec ces entités des accords ou des arrangements de travail portant sur l'échange

²⁸²⁹ Article 2 et 3 a) de l'action commune 2008/124/PESC du Conseil du 4 février 2008 relative à la mission État de droit menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO, JOUE n° L 42 du 16 février 2008, p. 92–98 : « *EULEX KOSOVO, en pleine coopération avec les programmes d'assistance de la Commission européenne, met en œuvre son mandat en assurant des actions de suivi, d'encadrement et de conseil, tout en assumant certaines responsabilités exécutives* » ; EULEX KOSOVO « *suit, encadre et conseille les institutions compétentes du Kosovo dans tous les domaines liés au secteur plus vaste de l'État de droit (y compris les douanes), tout en assumant certaines responsabilités exécutives* ».

²⁸³⁰ Convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un office européen de police (convention Europol), préc.

²⁸³¹ *Ibid.*, article 42 §1.

²⁸³² *Ibid.*, article 10 §4 1).

²⁸³³ *Ibid.*, article 10 §4 2).

²⁸³⁴ Article 22 §1 de la décision 2009/371/JAI, préc.

d'informations opérationnelles, stratégiques ou techniques, y compris de données à caractère personnel et d'informations classifiées²⁸³⁵.

Ce constat s'appliquait également aux autres agences relevant de l'ELSJ telles que l'agence Frontex. Initialement, le règlement portant création de l'agence autorisait uniquement l'établissement de coopérations avec Europol, les organisations internationales²⁸³⁶ et les États tiers²⁸³⁷. Le règlement prévoyait également des échanges d'information avec les États membres et la Commission²⁸³⁸. La coopération entre l'agence et d'autres entités fût ensuite élargie par le règlement de 2011 au Bureau européen d'appui en matière d'asile, l'agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et d'autres Agences, organes et organismes de l'Union²⁸³⁹. Ce règlement précisait que l'agence « *devrait faciliter la coopération opérationnelle entre les États membres et les pays tiers dans le cadre de la politique de l'Union en matière de relations extérieures* »²⁸⁴⁰. Toutefois, il n'évoquait pas la possibilité de mettre en place des moyens de coopération avec une éventuelle opération ou mission relevant de la PSDC.

En outre, si les missions et opérations de la PSDC n'étaient pas identifiées expressément dans les mandats constitutifs des agences de l'ELSJ, la formulation utilisée dans ces différents actes soulevait la question du statut des opérations et missions PSDC. En effet, les mandats relatifs aux agences autorisaient les relations de coopération avec « *les institutions, organes et organismes* »²⁸⁴¹. Les missions et opérations PSDC ne pouvaient cependant pas être assimilées à des organes et organismes de l'Union. La Cour de Justice de l'Union européenne l'a d'ailleurs

²⁸³⁵ *Ibid.*, article 22 §2.

²⁸³⁶ Article 13 du règlement (CE) n° 2007/2004, préc. : « *L'Agence peut coopérer avec Europol et les organisations internationales compétentes dans les domaines régis par le présent règlement, dans le cadre d'accords de travail conclus avec ces organismes, conformément aux dispositions pertinentes du traité et aux dispositions relatives à la compétence de ces organismes* ».

²⁸³⁷ *Ibid.*, article 14 du règlement (CE) n° 2007/2004, préc. : « *Pour les questions qui relèvent de ses activités et dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses tâches, l'Agence facilite la coopération opérationnelle entre les États membres et les pays tiers, dans le cadre de la politique de l'Union européenne en matière de relations extérieures* ».

²⁸³⁸ *Ibid.*, article 11 du règlement (CE) n° 2007/2004, préc. : « *L'Agence peut prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'échange avec la Commission et les États membres d'informations qui lui sont utiles pour l'exécution de ses tâches* ».

²⁸³⁹ Article 13 du règlement (UE) n° 1168/2011, préc. : « *L'Agence peut coopérer avec Europol, le Bureau européen d'appui en matière d'asile, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée "Agence des droits fondamentaux"), d'autres Agences, organes et organismes de l'Union et les organisations internationales compétents dans les domaines régis par le présent règlement, dans le cadre d'accords de travail conclus avec ces entités, conformément aux dispositions pertinentes du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et aux dispositions relatives à la compétence de ces entités* ».

²⁸⁴⁰ Considérant 21 du préambule du règlement (UE) n° 1168/2011, préc.

²⁸⁴¹ Article 22 §1 de la décision 2009/371/JAI du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol), préc.

confirmé plus tardivement dans son arrêt *Elitaliana*²⁸⁴² dans lequel elle avait cherché à déterminer si la mission EULEX Kosovo pouvait être assimilée à un organe ou organisme au sens de l'article 263 TFUE. La Cour avait pour cela recherché le degré d'autonomie de la mission et avait constaté que le contrôle politique et la direction stratégique de la mission étaient exercés par le COPS sous la responsabilité du Conseil et du haut représentant²⁸⁴³, et que les attributions du chef de mission « *étaient, en matière budgétaire et financière, exercées sous la surveillance et l'autorité de la Commission* »²⁸⁴⁴. Elle en avait déduit que la mission ne pouvait pas disposer de la personnalité juridique et qu'il n'était donc pas prévu qu'elle puisse être partie à une procédure devant les juridictions de l'Union. Elle avait dès lors confirmé l'interprétation du Tribunal selon laquelle EULEX Kosovo était une mission dont la durée était limitée, qui ne pouvait pas être un « *organe ou un organisme* »²⁸⁴⁵ au sens de l'article 263 §1 TFUE. Les opérations et missions de la PSDC, ne disposant pas de la capacité juridique, n'étaient donc pas en mesure de conclure directement des arrangements opérationnels nécessaires aux échanges d'informations classifiées ou de données à caractère personnel²⁸⁴⁶. De même, s'ajoutait à cela le fait que la plupart des opérations et missions de la PSDC²⁸⁴⁷ ne disposaient pas de la capacité juridique leur permettant de recueillir des données à caractère personnel dans l'État hôte et de les transférer aux États membres²⁸⁴⁸.

Confronté à ces lacunes statutaires, le Conseil de l'Union avait dès lors considéré que « *les travaux devraient se poursuivre afin d'évaluer les possibilités d'échanges de données à caractère personnel et non personnel directement entre Europol et les missions civiles concernées relevant de la PESD* »²⁸⁴⁹. Le Secrétariat général du Conseil et Europol ont par conséquent développé une note conjointe²⁸⁵⁰ afin de trouver des solutions permettant l'échange

²⁸⁴² CJUE, 12 nov. 2015, *Elitaliana SpA c/ Eulex Kosovo*, aff. C-439/13 P, ECLI:EU:C:2015:753. Voir A. HAMONIC, « Précisions sur le statut contentieux des opérations de gestion de crise de l'Union », *Chronique L'action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2016, p. 129.

²⁸⁴³ *Ibid.*, point 55.

²⁸⁴⁴ *Ibid.*, point 58.

²⁸⁴⁵ *Ibid.*, point 59.

²⁸⁴⁶ Common considerations by the General Secretariat of the Council (GSC) and Europol in view of the possible establishment of co-operation mechanisms for the exchange of personal data between Europol and civilian ESDP missions, 31 October 2008, doc. 15063/08, p. 7. Voir également : F. FAVIERE, « La coordination opérationnelle entre les opérations PSDC et les agences ELSJ en matière migratoire », *op. cit.*, p. 133.

²⁸⁴⁷ A l'exception de la mission EULEX Kosovo.

²⁸⁴⁸ Joint Staff Working Paper Strengthening ties between CSDP and FSJ actors Proposals for a way ahead, 6 May 2011, doc. 9878/11, §35 et 36.

²⁸⁴⁹ Projet de conclusions du Conseil sur l'instauration de mécanismes de coopération entre les missions civiles relevant de la PESD et Europol en ce qui concerne l'échange d'information, 16 mai 2008, doc. 7821/3/08, §6.

²⁸⁵⁰ Common considerations by the General Secretariat of the Council (GSC) and Europol in view of the possible establishment of co-operation mechanisms for the exchange of personal data between Europol and civilian ESDP missions, 31 October 2008, doc. 15063/08.

direct de données à caractère personnel entre Europol et EULEX Kosovo. Une solution fut trouvée par l'intermédiaire de mécanismes *ad hoc* impliquant les autorités des États membres.

2. Le dépassement de ces lacunes par des mécanismes *ad hoc*

Afin de dépasser les lacunes statutaires de l'agence Europol et des opérations et missions de la PSDC, ces acteurs ont mis en place des mécanismes informels permettant les échanges d'informations sensibles par l'intermédiaire des États membres (a). Ces solutions ont cependant elles-mêmes révélé d'autres difficultés (b).

a. Des solutions *ad hoc* par l'intermédiaire des autorités des États membres

Du point de vue des missions civiles de la PESD, des échanges directs d'informations auraient pu être établis si les conditions juridiques de ces échanges étaient inscrites dans leurs mandats. Il aurait ainsi fallu que ces missions civiles aient pour mandat de lutter contre la grande criminalité et la criminalité organisée dans les pays tiers et qu'elles soient habilitées, au regard de certaines conditions, au traitement, à la sauvegarde et à l'échange de données à caractère personnel.²⁸⁵¹ Cependant, cette solution ne permettait pas de combler les lacunes du mandat d'Europol.

Du point de vue d'Europol, deux solutions étaient envisageables. La première solution revenait à la signature d'un accord de coopération opérationnelle entre Europol et EULEX Kosovo. Cette solution aurait nécessité de reconnaître à la mission la qualité d'« *organe* » ou d'« *organisme* » de l'Union au sens de l'article 10 §4 de la convention Europol, puis de l'article 22 §1 de la décision 2009/371/JAI. Or, les missions de la PESD ne disposaient pas, à cette époque, de personnalité juridique et n'étaient pas considérées comme des organes de l'Union et ne pouvaient, dès lors, pas signer d'accord de coopération opérationnelle. Les exigences fixées par le cadre juridique d'Europol ne permettaient pas des échanges directs et réciproques d'information à caractère personnel entre les missions de la PESD et l'agence²⁸⁵².

²⁸⁵¹ *Ibid.*, p. 3 et 4. Il aurait notamment fallu s'assurer que chaque donnée échangée soit autorisée et liée aux critères de pertinence, de nécessité et de proportionnalité, qu'une procédure de sauvegarde de l'information contenant des données à caractère personnel soit mise en place et que s'applique une classification et une confidentialité appropriée de l'information.

²⁸⁵² *Ibid.*, p. 7.

La seconde solution revenait à permettre les échanges de données à caractère personnel, via un mécanisme *ad hoc*, par l'intermédiaire des organes de liaison entre Europol et les États membres : les Unités nationales Europol. En pratique, Il revenait ainsi à certains États membres volontaires d'endosser la responsabilité de la collecte et du traitement des données échangées entre la mission EULEX Kosovo et Europol. Cette solution fut privilégiée et adoptée par le Conseil de l'Union dans ses conclusions des 27 et 28 novembre 2008²⁸⁵³. Après avoir rappelé « l'intérêt réciproque pour les missions civiles de PESD de pouvoir disposer, des informations à caractère personnel pertinentes détenues par EUROPOL, lorsqu'il s'agit d'une mission de police détenant un mandat exécutif, et pour les États membres de pouvoir disposer, via EUROPOL, des informations que les missions civiles pourraient mettre à leur disposition »²⁸⁵⁴, le Conseil reconnut que « seuls les échanges via les États membres et leurs Unités nationales peuvent, à ce stade, être mis en œuvre ». Il appela donc « les États membres (...) à mettre en œuvre sans retard s'agissant de la mission EULEX Kosovo, un mécanisme d'échange d'informations via les Unités nationales »²⁸⁵⁵.

Ce faisant, à la suite à la présentation de ce mécanisme d'échange d'information au chef des Unités nationales Europol en mars 2009, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni, ont mis à disposition leur Unité nationale Europol pour permettre les échanges de données à caractère personnel entre EULEX Kosovo et Europol²⁸⁵⁶. Ce dispositif d'échange d'information n'était pas sans contrainte puisqu'il reposait avant tout sur l'engagement volontaire de certains États membres²⁸⁵⁷, en liaison étroite avec le Chef de la mission PESD civile²⁸⁵⁸. En pratique, ce mécanisme avait permis l'échange de plus de 700 messages via les Unités nationales Europol et le système de communication sécurisé d'Europol (SIENA)²⁸⁵⁹. Ce succès en pratique fut d'ailleurs souligné dans le premier rapport de 2011 sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne qui encourageait à ce que « ce mécanisme [puisse]

²⁸⁵³ Adoption d'un projet de conclusions du Conseil de l'Union européenne sur l'instauration de mécanismes de coopération entre les missions civiles relevant de la PESD et EUROPOL en matière d'échange d'informations, 14 novembre 2008, doc. 15771/08.

²⁸⁵⁴ *Ibid.*, annexe, §2.

²⁸⁵⁵ *Ibid.*, annexe, §5 et 7.

²⁸⁵⁶ Joint evaluation of the implementation of the information exchange mechanisms between the GSC/civilian ESDP missions and Europol, 28 August 2009, doc. 12753/09, p. 8.

²⁸⁵⁷ En réalité, il reposait exclusivement sur la Suède. Voir M. NAROJEK, "CSDP/FSJ link", *Handbook on CSDP Missions and Operations. The Common Security and Defence Policy of the European Union*, 2015, ISBN: 978-3-902275-42-4, p. 54.

²⁸⁵⁸ Adoption d'un projet de conclusions du Conseil de l'Union européenne sur l'instauration de mécanismes de coopération entre les missions civiles relevant de la PESD et EUROPOL en matière d'échange d'informations, 14 novembre 2008, doc. 15771/08, Annexe, §6.

²⁸⁵⁹ M. NAROJEK, "CSDP/FSJ link", *op. cit.*, p. 54.

servir d'exemple de meilleure pratique et être appliqué lors d'autres missions menées dans le cadre de la PSDC, au cas par cas »²⁸⁶⁰. Ce fut le cas dans deux autres cadres de coopération visant à permettre des échanges de données à caractère personnel entre l'opération EUNAVFOR Atalanta et Interpol, ainsi que pour des échanges d'informations classifiées entre le SEAE et la force de gendarmerie européenne (ci-après « EUROGENDFOR »).

Afin de partager des données à caractère personnel avec Interpol et ses États membres via le système d'information Interpol, il est nécessaire de disposer d'un mandat exécutif, c'est-à-dire d'un pouvoir d'investigation ou un pouvoir judiciaire²⁸⁶¹. L'opération Atalanta, dont l'objectif est de lutter contre la piraterie maritime au large des côtes de la Somalie, dispose d'un tel mandat exécutif. L'opération pouvait notamment « *en vue de l'exercice éventuel de poursuites judiciaires* »²⁸⁶² par les États compétents, appréhender, retenir et transférer les personnes suspectées d'avoir l'intention de commettre, commettant ou ayant commis des actes de piraterie. Depuis 2010, l'opération a la possibilité de collecter des données à caractère personnel concernant ces mêmes personnes²⁸⁶³. Compte tenu du caractère « *urgemment nécessaire* »²⁸⁶⁴ des échanges directs de données à caractère personnel sur les pirates suspectés entre l'opération EUNAVFOR Atalanta et Interpol, le mandat de l'opération autorisa ces échanges par l'intermédiaire des « *National Central Bureau* » et plus spécifiquement via le National Central Bureau de UK-London²⁸⁶⁵. Pendant plusieurs années, il n'existait pas de dispositions équivalentes permettant l'échange direct d'information entre l'opération et Europol²⁸⁶⁶. Seuls des échanges indirects d'information entre le quartier général d'Atalanta à Northwood et Europol avaient été mis en place. Il fallut attendre la décision du 21 novembre

²⁸⁶⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Premier rapport annuel sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne, 25 novembre 2011, COM (2011) 790 final, p. 31.

²⁸⁶¹ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14.

²⁸⁶² Article 2 e) de l'action commune 2008/851/PESC du Conseil du 10 novembre 2008 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE n° L 301 du 12 novembre 2008, p. 33–37.

²⁸⁶³ Des données « *ayant trait à des caractéristiques susceptibles de faciliter leur identification, en ce compris les empreintes digitales* ». Article 2 h) de la décision 2010/766/PESC du Conseil du 7 décembre 2010 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE n° L 327 du 11 décembre 2010, p. 49–50.

²⁸⁶⁴ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Second annual progress report, 14 November 2013, doc. 02230/13, p. 7: « *concrete arrangements on the direct exchange of personal data on suspected pirates between e.g. ATALANTA and Interpol are urgently needed* ».

²⁸⁶⁵ Article 2 i) de la décision 2010/766/PESC, préc.

²⁸⁶⁶ M. NAROJEK, «CSDP/FSJ link», *op. cit.*, p. 54.

2014 pour que des échanges d'information avec Europol soient formellement prévus par le mandat de l'opération²⁸⁶⁷.

Une solution similaire a également été adoptée concernant la mise en œuvre d'un éventuel arrangement administratif entre le SEAE et EUROGENDFOR visant l'échange d'informations classifiées. N'existant pas à l'époque d'accord entre les États membres de l'EUROGENDFOR sur les échanges d'informations classifiées, la question de la capacité juridique de l'EUROGENDFOR à conclure un tel arrangement s'était posée. La solution avait donc été de demander à l'État hôte de l'EUROGENDFOR, l'Italie, d'en assumer la responsabilité. Un *Interim Arrangement* a ainsi été signé en décembre 2014 entre le SEAE et l'*Italian NSA* permettant la transmission d'informations classifiées entre le SEAE et l'EUROGENDFOR²⁸⁶⁸. Cependant, si ces mécanismes *ad hoc* ont pu démontrer une certaine efficacité²⁸⁶⁹, ils ont également soulevé d'autres difficultés dans leur mise en œuvre.

b. Des solutions soulevant d'autres difficultés

La principale difficulté de ces mécanismes *ad hoc* était qu'ils reposaient en majeure partie sur des échanges informels, sans qu'il n'existe de mécanisme global d'échange direct de données à caractère personnel entre Europol et les missions relevant de la PSDC²⁸⁷⁰. Par exemple, concernant le mécanisme *ad hoc* mis en place entre Europol et la mission EULEX Kosovo, lorsqu'une information provenait d'Europol et à destination de la mission PSDC, l'information était transmise à l'Unité nationale Europol d'un des trois États membres volontaires. Europol perdait le contrôle du traitement de l'information et la responsabilité du traitement reposait sur l'État membre qui transmettait, ou non, l'information à la mission en fonction de sa législation nationale²⁸⁷¹. De la même manière, si des échanges indirects et informels de données ont également pu avoir lieu entre Europol et l'opération Atalanta, cette solution était loin d'être optimale, car des analystes d'Europol devaient régulièrement se

²⁸⁶⁷ Article 2 i) de la décision 2014/827/PESC du Conseil du 21 novembre 2014 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE n° L 335 du 22 novembre 2014, p. 19–21.

²⁸⁶⁸ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, p. 11.

²⁸⁶⁹ J.-C. MARTIN, « Le renforcement des synergies entre sécurités intérieure et extérieure », *op. cit.*, p. 252.

²⁸⁷⁰ *Ibid.*, p. 250.

²⁸⁷¹ Common considerations by the General Secretariat of the Council (GSC) and Europol in view of the possible establishment of co-operation mechanisms for the exchange of personal data between Europol and civilian ESDP missions, 31 October 2008, doc. 15063/08, p. 5.

déplacer au quartier général de l'opération à Northwood tandis que des militaires et agents de l'opération se rendaient au siège d'Europol, sans qu'aucun régime juridique n'encadre formellement cette coopération²⁸⁷².

Cette coopération informelle soulevait dès lors la question du respect de la protection des droits garantis en matière de données à caractère personnel. Au vu du caractère sensible de ces informations, que ce soient les données à caractère personnel ou les informations classifiées, ces mécanismes n'offraient pas de cadre juridique de protection identique pour les informations échangées. En effet, même depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la PESC et l'ELSJ répondent à deux cadres juridiques distincts de protections de données. Dans le cadre de l'ELSJ, l'article 16 TFUE sur la protection des données s'applique pleinement²⁸⁷³, tandis que la protection des données en matière de PESC répond à un régime spécifique²⁸⁷⁴. C'est la raison pour laquelle, la Commission avait appelé à l'établissement d'un cadre de protection des échanges directs de données à caractère personnel qui soit applicable à la PSDC²⁸⁷⁵.

Les premiers mécanismes de coopération instaurés avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne se sont ainsi retrouvés confrontés à de nombreuses contraintes juridiques fragilisant leur mise en œuvre. Les limites et les succès de ces moyens de coopération furent soulignés dans un rapport de synthèse du Conseil peu de temps avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne²⁸⁷⁶. Ce dernier a permis de dépasser ces contraintes en établissant de meilleures conditions pour le développement de coopérations plus poussées entre les acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ.

²⁸⁷² J.-C. MARTIN, « Le renforcement des synergies entre sécurités intérieure et extérieure », *op. cit.*, p. 251-252.

²⁸⁷³ A cette époque, dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, la protection des données à caractère personnel était régie par la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, JOUE, n° L 350 du 30 décembre 2008, p. 60–71.

²⁸⁷⁴ Article 16 §2 TFUE : « Les règles adoptées sur la base du présent article sont sans préjudice des règles spécifiques prévues à l'article 39 du traité sur l'Union européenne ». Article 39 TUE : « Conformément à l'article 16 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et par dérogation à son paragraphe 2, le Conseil adopte une décision fixant les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du présent chapitre, et à la libre circulation de ces données. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'autorités indépendantes ».

²⁸⁷⁵ COM (2011) 790 final, préc., p. 31.

²⁸⁷⁶ Rapport de synthèse, « Développer et renforcer la coopération entre le volet « Justice et affaires intérieures » et la gestion civile des crises dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense », 13 novembre 2009, doc. 15880/09.

II. L'établissement d'un cadre politique et juridique propice à la coopération après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne

Dans la stratégie de sécurité intérieure adoptée en 2010, le Conseil européen avait expressément encouragé une plus grande coopération entre l'ELSJ et la PSDC, en affirmant qu'« *il convient de développer encore la coopération avec la politique de sécurité et de défense commune européenne, en particulier entre les agences de l'UE et les missions respectives* »²⁸⁷⁷. De la même manière, le Conseil européen, dans le programme de Stockholm de 2010, appelait au « *renforcement de la coopération et de la cohérence entre les politiques menées dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice et la PSDC* »²⁸⁷⁸. Europol devait notamment coopérer plus étroitement avec les missions de police menées dans le cadre de la PSDC et contribuer « *à promouvoir des normes et de bonnes pratiques pour la coopération européenne en matière répressive en dehors de l'UE* »²⁸⁷⁹. En réponse à ces différents appels du Conseil européen et avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les différents acteurs relevant de la PESC et de l'ELSJ ont commencé à mener des réflexions sur les possibilités d'une meilleure coopération. Il en a découlé une amélioration des conditions juridiques de leur coopération avec la mise en place d'un dialogue politique entre les organes de la PESC et de l'ELSJ (A), qui a conduit à l'adaptation de leurs mandats constitutifs (B).

A. La mise en place d'un dialogue politique entre les organes de la PESC et de l'ELSJ

Les innovations institutionnelles instaurées par le Traité de Lisbonne ont largement contribué au renforcement de la coopération entre les acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ. La création du SEAE et COSI a largement contribué au renforcement de la coopération entre les acteurs institutionnels²⁸⁸⁰ et opérationnels.

Dès sa réunion du 7 septembre 2010, le COSI a retenu parmi les quatorze thèmes de son programme de travail, l'interaction entre sécurités intérieure et extérieure, et plus

²⁸⁷⁷ Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne, Vers un modèle européen de sécurité, adopté par le Conseil Justice et Affaires intérieures lors de sa session des 25 et 26 février 2010, approuvé par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, p. 29.

²⁸⁷⁸ Conseil européen, Le programme de Stockholm — une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, JOUE n° C 115 du 4 mai 2010, p. 34.

²⁸⁷⁹ *Ibid.*, §4.3.1.

²⁸⁸⁰ Voir *supra*, Partie 2, Titre 1.

particulièrement ces interactions avec le COPS²⁸⁸¹. En janvier 2011, la Présidence hongroise du Conseil lança une initiative visant à renforcer les liens entre aspects externes et internes de la sécurité au sein de l'Union²⁸⁸². Cette initiative a conduit à la rédaction d'un document de la Présidence du Conseil de l'Union visant à établir les contours d'une méthode de travail pour une meilleure coopération et coordination en matière de sécurité²⁸⁸³. Ce document prévoyait notamment l'élaboration de propositions conjointes de la Commission et du SEAE pour le renforcement des liens entre les acteurs de la PSDC et de l'ELSJ ainsi que des réunions d'information interinstitutionnelle régulières²⁸⁸⁴ et des réunions conjointes entre les organes préparatoires du Conseil.

Un document de travail conjoint a été élaboré en mai 2011 par la Commission et le haut représentant afin de renforcer les liens entre les acteurs de la PSDC et de l'ELSJ²⁸⁸⁵. Ce document appelait à une approche structurée et se fixait pour objectif d'explorer les liens et interactions entre la PSDC et l'ELSJ à la lumière des changements institutionnels et des réalités stratégiques et opérationnelles²⁸⁸⁶. Ce document a permis d'identifier cinq domaines spécifiques de coopération²⁸⁸⁷ : le soutien en matière de connaissance globale de situation et de renseignement²⁸⁸⁸, l'échange d'informations et le soutien mutuel²⁸⁸⁹, le renforcement des mécanismes de prise de décision²⁸⁹⁰, le renforcement de la coopération dans la planification de l'action extérieure de l'Union²⁸⁹¹ et le renforcement des capacités en matière de ressources humaines et de formation²⁸⁹².

²⁸⁸¹ Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2010 à juin 2011, 23 septembre 2011, doc. 14614/11, p. 3.

²⁸⁸² Hungarian document, «Tightening links between the external and internal aspects of EU Security », 21 January 2011, doc. 5620/11.

²⁸⁸³ Draft working method for closer cooperation and coordination in the field of EU security, 10 May 2011, doc. 9125/2/11.

²⁸⁸⁴ Entre notamment des représentants du COSI et d'autres organes préparatoires de l'ELSJ, le secrétaire général du Conseil, des représentants du SEAE et du COPS, ainsi que des représentants des DG HOME et JUST de la Commission. Draft working method for closer cooperation and coordination in the field of EU security, 10 May 2011, doc. 9125/2/11, p. 3.

²⁸⁸⁵ Joint Staff Working Paper Strengthening ties between CSDP and FSJ actors Proposals for a way ahead, 6 May 2011, doc. 9878/11.

²⁸⁸⁶ *Ibid.*, p. 3.

²⁸⁸⁷ *Ibid.*, §55.

²⁸⁸⁸ Comprehensive Situational Awareness and Intelligence Support to the EU.

²⁸⁸⁹ Exchange of information and mutual support.

²⁸⁹⁰ Improving mechanisms in the decision-making process.

²⁸⁹¹ Improving cooperation in planning EU external action.

²⁸⁹² Capabilities: Human Resources and Training.

Concernant le soutien de l'Union en matière de connaissance globale de situation et de renseignement, l'ambition était notamment de renforcer le rôle du SITCEN dans les échanges d'information, d'analyse et d'évaluation entre les acteurs de la PSDC et de l'ELSJ²⁸⁹³. Concernant les échanges d'informations et le soutien mutuel, ceux-ci représentaient un « *aspect important* »²⁸⁹⁴ de la coopération entre les missions de police relevant de la PSDC et Europol. Le document appelait notamment à l'adaptation de l'arrangement administratif conclu entre le secrétariat général du Conseil et Europol afin de prendre en considération les modifications opérées par le Traité de Lisbonne et plus particulièrement la mise en place du SEAE²⁸⁹⁵. Il prévoyait d'examiner et d'éliminer les obstacles à la coopération entre les missions PSDC et Europol et d'étendre les échanges de données à caractère personnel à d'autres missions PSDC²⁸⁹⁶. Concernant le renforcement des mécanismes dans la prise de décision, la feuille de route avait pour objectif de renforcer la cohérence entre les différents groupes de travail, notamment le CIVCOM, le CATS, le groupe de travail JHA-RELEX (JAIEX), mais aussi le COSI et le COPS, lorsque la PESC et de l'ELSJ sont mises en œuvre dans la même zone géographique²⁸⁹⁷. Concernant le renforcement de la coopération dans la planification de l'action extérieure de l'Union, le document prévoyait d'associer l'expertise des acteurs de l'ELSJ dans les phases de planification stratégique des missions de la PSDC²⁸⁹⁸. En effet, les capacités d'analyse d'Europol et son application de réseau d'échange sécurisé d'informations SIENA, qui relie les autorités répressives des États membres de l'Union, « *peuvent aider à ajuster les méthodes des missions menées dans le cadre de PSDC et à affiner leurs objectifs en fonction d'une vue paneuropéenne de la criminalité organisée, fournie par Europol grâce à ses évaluations et analyses des menaces* »²⁸⁹⁹. Enfin, concernant le renforcement des capacités en matière de ressources humaines et de formation, il était prévu de poursuivre le déploiement de personnels de l'ELSJ au sein des missions civiles relevant de la PSDC et d'améliorer la coordination entre les programmes de formation au sein du Collège européen de Police (ci-après « CEPOL ») et du Collège européen de sécurité et de défense (ci-après « CESD »)²⁹⁰⁰.

²⁸⁹³ Joint Staff Working Paper Strengthening ties between CSDP and FSJ actors Proposals for a way ahead, 6 May 2011, doc. 9878/11, §56 et 57.

²⁸⁹⁴ COM (2011) 790 final, préc., p. 31.

²⁸⁹⁵ Joint Staff Working Paper Strengthening ties between CSDP and FSJ actors Proposals for a way ahead, 6 May 2011, doc. 9878/11, §58.

²⁸⁹⁶ *Ibid.*, §59 et 61.

²⁸⁹⁷ *Ibid.*, §65 à 68. Voir *supra*, Partie 2, Titre 1 Chapitre 1, Section 2.

²⁸⁹⁸ *Ibid.*, §70 et 71.

²⁸⁹⁹ COM (2011) 790 final, préc., p. 30 et 31.

²⁹⁰⁰ Joint Staff Working Paper Strengthening ties between CSDP and FSJ actors Proposals for a way ahead, 6 May 2011, doc. 9878/11, §77 à 79.

Le 1^{er} juin 2011, la première réunion informelle entre le COPS et le COSI a permis de procéder à un échange de point de vue sur la manière d'améliorer les synergies entre les dimensions intérieure et extérieure de la sécurité de l'Union²⁹⁰¹. Au cours de cette réunion, le COSI a accueilli les différents éléments de la feuille de route élaborée par la Direction de la gestion de crise et de la planification (CMPD) identifiant 27 lignes d'action à mettre en œuvre dans les cinq domaines identifiés précédemment²⁹⁰². Parmi ces 27 lignes d'action, 12 pouvaient être considérées comme prioritaires à court terme et 15 pouvaient être initiées à moyen terme²⁹⁰³. Après avoir fait l'objet de nombreux échanges de point de vue entre le CIVCOM, le COPS et le COSI²⁹⁰⁴ et d'un renforcement de la part de ce dernier²⁹⁰⁵, la feuille de route fut établie en décembre 2011²⁹⁰⁶. Tout d'abord, cette feuille de route identifiait plusieurs zones géographiques spécifiques, telles que les Balkans occidentaux, la Corne de l'Afrique, le voisinage sud et le Sahel, ainsi que des domaines thématiques spécifiques intéressants à la fois la sécurité intérieure et la sécurité extérieure, tel que la piraterie, le terrorisme et la criminalité organisée²⁹⁰⁷. Ensuite, la feuille de route définit les modalités de la mise en œuvre des différentes lignes d'action à travers la création d'une « CSDP-FSJ Core Team », composée de représentants du SEAE, de la Commission, du secrétariat général du Conseil et du COSI²⁹⁰⁸. Ce « CSDP-FSJ Core Team » à travers des « Joint Expert Panels » était chargé de la mise en œuvre de chaque ligne d'action²⁹⁰⁹. Cependant, le premier rapport relatif à la mise en œuvre de la feuille de route faisait état de certaines difficultés rencontrées dès la première réunion informelle du « CSDP-FSJ Core Team » le 14 septembre 2012. Ces difficultés concernaient la nomination des coordinateurs des panels experts et l'inégalité dans les résultats entre les différents « Joint Expert Panels »²⁹¹⁰. Ces difficultés ont conduit la « CSDP-FSJ Core Team » à finalement privilégier quinze actions ciblées dans les cinq domaines identifiés. Ces difficultés ont finalement perduré en raison du manque de personnel, ce qui a conduit à revoir à la baisse le niveau d'ambition affiché par la feuille de route. De plus, il a été rapidement remarqué dans

²⁹⁰¹ COM (2011) 790 final, préc., p. 30.

²⁹⁰² Strengthening ties between CSDP and FSJ - Elements of a draft Road Map, 17 October 2001, doc. 15562/11, p. 3.

²⁹⁰³ *Ibid.*, p. 4.

²⁹⁰⁴ *Ibid.*, p. 3.

²⁹⁰⁵ Opinion of the COSI Support Group on "Strengthening ties between CSDP and FSJ - Elements of a draft Road Map, 30 November 2011, doc. 17884/11.

²⁹⁰⁶ Strengthening Ties between CSDP and FSJ - Draft Road Map, 5 December 2011, doc. 18173/11.

²⁹⁰⁷ *Ibid.*, p. 4.

²⁹⁰⁸ *Ibid.*, p. 17.

²⁹⁰⁹ *Ibid.*, p. 5.

²⁹¹⁰ Strengthening Ties between CSDP and FSJ road map implementation -Progress report, 24 September 2012, doc. 14130/12, p. 3.

le second rapport annuel du 5 décembre 2013 que certains domaines tels que certains aspects relatifs au terrorisme et à la cybersécurité n'avaient pas été pris en compte²⁹¹¹. Les projets réalisés lors de la rédaction de ce second rapport étaient assez faibles. Dans le domaine du support en matière de connaissance globale de la situation et de renseignement, seul un « Handbook on Intelligence-Led Policing » a été présenté et approuvé par le COPS en mai 2013²⁹¹². Il a été conçu pour les missions de PSDC civiles afin de renforcer dans le domaine de la police dans les États hôtes. Dans le domaine relatif aux échanges d'information et du soutien mutuel, un « Draft Inventory of CSDP and CSDP-related Civilian Conceptual Documents »²⁹¹³ a également été rédigé dans le but de recueillir les principaux concepts, doctrines, documents, manuels, guides dans le domaine de la gestion de crise civile et consultables pour tous les praticiens et acteurs de la PSDC et de l'ELSJ²⁹¹⁴. Cependant, de nombreuses actions étaient encore en prévision. Dans le domaine du soutien en matière de connaissance globale de situation et de renseignement, il était notamment prévu la mise en place d'une large coopération entre le SEAE et l'agence Frontex, notamment pour le partage de renseignement avec le SITCEN et l'analyse des images satellites avec le CSUE²⁹¹⁵. Une plus large coopération entre l'agence Europol et les opérations et missions de la PSDC était également toujours recherchée²⁹¹⁶. Dans le domaine des échanges d'information et du soutien mutuel, des travaux étaient également en cours pour établir une approche structurée de coopération entre le SEAE, l'agence Europol et le CEPOL²⁹¹⁷. Toutefois, la plupart de ces actions nécessitaient des adaptations et la révision des actes constitutifs des agences de l'ELSJ et des organes de la PESC.

B. L'adaptation des mandats constitutifs des agences de l'ELSJ et des organes de la PESC

Entre 2011 et 2015, les actes constitutifs des organes relevant de la PESC et de l'ELSJ, révisés ou adoptés, ont systématiquement inclus la possibilité de développer entre eux des

²⁹¹¹ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation Second annual progress report, 14 November 2013, doc. 02230/13, p. 4.

²⁹¹² *Ibid.*, p. 5.

²⁹¹³ Draft Inventory of CSDP and CSDP-related Civilian Conceptual Documents, 11 March 2013, doc. 5131/2/13 REV 2.

²⁹¹⁴ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation Second annual progress report, 14 November 2013, doc. 02230/13, p. 8.

²⁹¹⁵ *Ibid.*, p. 5.

²⁹¹⁶ *Ibid.*, p. 11.

²⁹¹⁷ *Ibid.*, p. 6.

moyens de coopération. Cette adaptation s'est concrétisée aussi bien dans les mandats des organes et organismes relevant de l'ELSJ (1) que dans ceux relevant de la PESC (2).

1. L'adaptation des actes constitutifs des agences de l'ELSJ

Comme vu précédemment, la décision de 2009 relative à Europol ne permettait pas d'établir une coopération avec les opérations et missions de la PSDC. En revanche, elle permettait à l'agence d'« *établir et entretenir des relations de coopération avec les institutions, organes et organismes créés par le traité sur l'Union européenne et par les traités instituant les Communautés européennes ou sur la base de ces traités* »²⁹¹⁸. Europol avait donc la possibilité de conclure avec ces entités des accords ou des arrangements de travail portant sur « *l'échange d'informations opérationnelles, stratégiques ou techniques, y compris de données à caractère personnel et d'informations classifiées* »²⁹¹⁹. De la même manière, les règlements de 2004 et de 2011 relatifs à l'agence Frontex ne prévoyaient également pas la mise en place de coopération avec les opérations et missions menées dans le cadre de la PESC. En revanche, le règlement de 2011 offrait la possibilité de mise en place de coopération avec des « *organes et organismes de l'Union et les organisations internationales compétents dans les domaines régis par le présent règlement, dans le cadre d'accords de travail conclus avec ces entités* »²⁹²⁰. L'article 11 de ce règlement habilitait Frontex à échanger des informations classifiées et des informations à caractère personnel avec la Commission et les États membres, mais aussi avec les agences, organes et organismes de l'Union²⁹²¹, et donc potentiellement avec le SEAE²⁹²² et le Centre satellitaire de l'Union européenne (ci-après « CSUE »)²⁹²³. De la même manière, le système européen de surveillance des frontières (Eurosur) mis en place pour renforcer l'échange d'information et la coopération opérationnelle entre les autorités nationales des États membres et l'agence Frontex a inclus dès sa création en 2013 la possibilité de coopérer avec les institutions, organes et organismes de l'Union qui pouvaient fournir à l'agence des informations pertinentes pour la mise à jour du tableau de situation européen et du tableau commun du

²⁹¹⁸ Article 22 §1 de la décision 2009/371/JAI, préc.

²⁹¹⁹ *Ibid.*, article 22 §2.

²⁹²⁰ Article 13 du règlement (UE) n° 1168/2011, préc.

²⁹²¹ *Ibid.*, article 11 : « L'Agence peut prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'échange avec la Commission et les États membres et, le cas échéant, les agences de l'Union visées à l'article 13, d'informations qui lui sont utiles pour l'exécution de ses tâches. Elle élabore et gère un système d'information permettant d'échanger des informations classifiées avec lesdits acteurs, y compris les informations à caractère personnel visées aux articles 11 bis, 11 ter et 11 quater ».

²⁹²² Article 1^{er} §2 de la décision 2010/427/UE, préc. : « Le SEAE (...) est un organe de l'Union européenne ».

²⁹²³ Action commune du Conseil du 20 juillet 2001 relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne, JOUE n° L 200 du 25 juillet 2001, p. 5–11.

renseignement en amont des frontières, et donc potentiellement recueillies dans les pays tiers. Le règlement visait spécifiquement le développement de moyens de coopération avec le CSUE et le SEAE²⁹²⁴.

Concernant l'agence Eurojust, la feuille de route était peu précise quant aux éventuelles interactions avec les acteurs de la PESC. Seule était mentionnée dans la feuille de route, la conduite d'une étude sur la faisabilité pour des contacts et une coopération entre Eurojust et les missions PSDC²⁹²⁵ et la volonté d'établir une meilleure coordination pour les programmes de formations²⁹²⁶. Un rapport de 2015 précisa que la forme et le contenu de la coopération entre Eurojust et les missions de la PSDC n'avaient pas encore été étudiés en détail, mais qu'il était nécessaire de clarifier les contraintes procédurales afin de permettre la mise en place de moyens de coopération²⁹²⁷. Depuis sa création en 2002, Eurojust a surtout eu pour mission d'améliorer la coopération entre les autorités compétentes des États membres²⁹²⁸ et de privilégier les coopérations avec Europol, le Réseau judiciaire européen et l'OLAF²⁹²⁹. Dans la décision de 2002 relative à l'agence, Eurojust pouvait conclure des accords de coopération avec des États tiers, ainsi qu'avec « *les instances compétentes en vertu des dispositions adoptées dans le cadre des traités* » et les organisations ou instances internationales. Ces accords pouvaient prévoir des dispositions concernant l'échange de données à caractère personnel²⁹³⁰. Il a fallu attendre l'adoption de la décision de 2009 pour qu'Eurojust puisse établir et entretenir des relations de coopération avec les institutions, organes et agences de l'Union. Ces relations devaient « *au moins* » être établies avec Europol, l'OLAF, Frontex et le Conseil, en particulier son Centre de situation conjoint²⁹³¹. Pour établir de telles relations, un accord ou un arrangement de travail devaient être conclus. Il pouvait porter en particulier sur l'échange d'information, y compris de

²⁹²⁴ Article 18 §2 b) et c) du règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosir), JOUE n° L 295 du 6 novembre 2013, p. 11–26.

²⁹²⁵ Strengthening Ties between CSDP and FSJ road map implementation -Progress report, 24 September 2012, doc. 14130/12, p. 5: « *A study on the feasibility for contacts and cooperation between EUROJUST and CSDP missions should be conducted* ».

²⁹²⁶ Joint Staff Working Paper Strengthening ties between CSDP and FSJ actors Proposals for a way ahead, 6 May 2011, doc. 9878/11, §60.

²⁹²⁷ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, p. 8.

²⁹²⁸ Article 3 §1 de la décision 2002/187/JAI du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JOCE n° n° L 063 du 6 mars 2002 p. 1–13.

²⁹²⁹ *Ibid.*, article 26.

²⁹³⁰ *Ibid.*, article 27 §3.

²⁹³¹ Article 26 §1 de la décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JOUE n° L 138 du 4 juin 2009, p. 14–32.

données à caractère personnel²⁹³². Dans l'optique d'une coopération entre Eurojust et les missions de la PSDC telle qu'elle était prévue dans la feuille de route, Eurojust aurait dû faire face aux mêmes contraintes juridiques identifiées précédemment avec Europol²⁹³³.

Concernant le CEPOL, dès sa création en 2000, la décision constitutive du Collège prévoyait pour la réalisation de ses objectifs des actions visant à « *élaborer et assurer des formations destinées à préparer les forces de police de l'Union européenne à leur participation à la gestion non militaire des crises* »²⁹³⁴. Cette possibilité fut confirmée lors de la révision de son mandat en 2005²⁹³⁵. Le Collège avait déjà pu mettre en place des formations sur la réforme du secteur de la sécurité et la PSDC et l'ELSJ, ou encore sur l'articulation entre la PSDC et l'ELSJ portant sur les structures, instruments et lien entre la sécurité intérieure et extérieure²⁹³⁶. Dans sa révision de 2015²⁹³⁷, ce lien entre la sécurité intérieure et extérieure a été d'avantage renforcé et les allusions aux opérations de gestion de crise furent nombreuses. Tout d'abord, ce nouveau règlement définit les agents des services répressifs, comme le personnel des services de police, de douane et le personnel des organes de l'Union chargé notamment de la « *gestion des crises et le maintien de l'ordre public, en particulier les missions de police internationales lors d'événements majeurs* »²⁹³⁸. De plus, ce règlement introduit parmi les organes de l'Union, « *les institutions, organes, missions, bureaux et agences institués par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* »²⁹³⁹. Parmi ces objectifs figurent désormais le développement, la mise en œuvre et la coordination de la « *formation destinée à soutenir les États membres et les organes de l'Union dans leurs activités de formation des agents des services répressifs en vue de la participation à des missions de l'Union et dans leurs activités de renforcement des capacités des services répressifs dans les pays tiers* »²⁹⁴⁰. Figurent également parmi ses missions, le soutien aux missions de l'Union et le renforcement des capacités dans les pays tiers par le développement de formation en vue de

²⁹³² *Ibid.*, article 26 §2.

²⁹³³ Point B du paragraphe I de la présente section.

²⁹³⁴ Article 7 f) de la décision 2000/820/JAI du Conseil du 22 décembre 2000 portant création du Collège européen de Police (CEPOL), JOCE n° L 336 du 30 décembre 2000, p. 1–3.

²⁹³⁵ Article 7 e) de la décision du Conseil 2005/681/JAI du 20 septembre 2005 instituant le Collège européen de police (CEPOL) et abrogeant la décision 2000/820/JAI, JOCE n° L 256 du 1^{er} octobre 2005, p. 63–70.

²⁹³⁶ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation Second annual progress report, 14 November 2013, doc. 02230/13, p. 11.

²⁹³⁷ Règlement (UE) 2015/2219 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 sur l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL) et remplaçant et abrogeant la décision 2005/681/JAI du Conseil, JOUE n° L 319 du 4 décembre 2015, p. 1–20.

²⁹³⁸ *Ibid.*, article 2 §1 b). Souligné par nos soins.

²⁹³⁹ *Ibid.*, article 2 §2. Souligné par nos soins.

²⁹⁴⁰ *Ibid.*, article 3 §1 d). Souligné par nos soins.

« préparer les agents des services répressifs à participer à des missions de l'Union, y compris pour leur permettre d'acquérir les compétences linguistiques utiles, en coordination avec le Collège européen de sécurité et de défense et avec les initiatives existant dans les États membres »²⁹⁴¹. De plus, les décisions successives relatives au collège lui permettaient de « coopérer avec les organismes pertinents de l'Union européenne qui exercent leurs activités dans le domaine répressif ou d'autres domaines connexes, ainsi qu'avec les organismes de formation pertinents en Europe »²⁹⁴². Cette possibilité fut confirmée dans le règlement de 2015 en donnant la possibilité au CEPOL de coopérer avec les organes de l'Union dans le cadre d'arrangements de travail conclus avec ces organes²⁹⁴³.

Ces adoptions et adaptations statutaires ont permis aux acteurs de l'ELSJ de développer des moyens de coopération avec les acteurs de la PESC. Toutefois, ces coopérations ne pouvaient être mises en place que si elles étaient prévues de manière réciproque dans le mandat des acteurs de la PESC.

2. L'adaptation des actes constitutifs des organes de la PESC

Des adaptations statutaires visant à renforcer la coopération entre les acteurs de la PESC et de l'ELSJ ont également été réalisées au niveau des organes et organismes de la PESC. Depuis la mise en place de la feuille de route, des évolutions statutaires ont été visibles au niveau du Centre satellitaire de l'Union européenne (ci-après le « CSUE ») et du Collège européen de sécurité et de défense (ci-après le « CESD »).

Mise en place par une action commune en 2005²⁹⁴⁴, le CESD a pour mission de fournir des formations dans le domaine de la PSDC, tant dans la dimension civile que militaire. Depuis sa création, le CESD a été organisé sous la forme d'un réseau réunissant des instituts, des collèges, des académies et des institutions nationaux qui, au sein de l'Union, traitent de questions de politique de sécurité et de défense. Cependant, l'action commune initiale ne prévoyait d'établir des liens étroits qu'avec les institutions de l'Union²⁹⁴⁵. Lors de sa première

²⁹⁴¹ *Ibid.*, article 4 §4 b). Souligné par nos soins.

²⁹⁴² Article 8 §1 de la décision du Conseil 2005/681/JAI, préc.

²⁹⁴³ Article 34 §4 du règlement (UE) 2015/2219, préc.

²⁹⁴⁴ Action commune 2005/575/PESC du Conseil du 18 juillet 2005 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD), JOUE n° L 194 du 26 juillet 2005, p. 15–18.

²⁹⁴⁵ *Ibid.*, article 1^{er} §3.

révision, les possibilités d'établissement de liens étroits ont été élargies aux agences de l'Union européenne concernées,²⁹⁴⁶ mais ciblaient plus particulièrement l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE)²⁹⁴⁷. Le CESD a aussi été habilité à coopérer avec des organisations internationales et d'autres acteurs compétents, tels que des instituts nationaux de formation de pays tiers²⁹⁴⁸. Cependant, à la suite de l'établissement de la feuille de route visant au renforcement des liens entre la PSDC et l'ELSJ et parallèlement à l'évolution statutaire du CEPOL, le mandat du CESD a été révisé en 2013 et a intégré une meilleure prise en compte du développement de la coopération entre les acteurs de la PESC et de l'ELSJ. Toujours organisé sous forme de réseau, le CESD avait notamment pour tâche d'établir des liens étroits avec les institutions de l'Union et les agences compétentes de l'Union, et plus particulièrement le Collège européen de police²⁹⁴⁹. Au même titre que le CEPOL, le CESD a pour tâche de veiller à « *soutenir la gestion de la formation dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion civile des crises* »²⁹⁵⁰. Cette révision du CESD posait pour la première fois les fondations pour le développement de synergies entre le CESD et le CEPOL, et plus particulièrement dans les formations relatives aux missions civiles de police ou ayant pour objet la réforme du secteur de la sécurité dans les États tiers²⁹⁵¹. La prise en compte des liens entre le CESD et les agences relevant de l'ELSJ a davantage été renforcée dans les décisions qui ont été adoptées par la suite. La décision instituant le collège et adoptée en 2016 prévoyait que la CESD établit des liens étroits avec les institutions et les agences de l'Union, et plus particulièrement avec le CEPOL, Frontex et Europol²⁹⁵². Cette disposition a été maintenue dans l'actuelle décision relative au collège et adoptée en 2020²⁹⁵³.

²⁹⁴⁶ Article 1 §3 de l'action commune 2008/550/PESC du Conseil du 23 juin 2008 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD) et abrogeant l'action commune 2005/575/PESC, JOUE n° L 176 du 4 juillet 2008, p. 20–24.

²⁹⁴⁷ *Ibid.*, article 1 §2.

²⁹⁴⁸ *Ibid.*, article 10.

²⁹⁴⁹ Article 5 §2 de la décision 2013/189/PESC du Conseil du 22 avril 2013 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD), et abrogeant l'action commune 2008/550/PESC, JOUE n° L 112 du 24 avril 2013, p. 22–29.

²⁹⁵⁰ *Ibid.*, article 4 §3 g).

²⁹⁵¹ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation Second annual progress report, 14 November 2013, doc. 02230/13, p. 12.

²⁹⁵² Article 5 §1 de la décision (PESC) 2016/2382 du Conseil du 21 décembre 2016 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD) et abrogeant la décision 2013/189/PESC, JOUE n° L 352 du 23 décembre 2016, p. 60–73.

²⁹⁵³ Article 5 §1 de la décision (PESC) 2020/1515 du Conseil du 19 octobre 2020 instituant un Collège européen de sécurité et de défense, et abrogeant la décision (PESC) 2016/2382, JOUE n° L 348 du 20 octobre 2020, p. 1–14.

Concernant le CSUE, il a pour mission, depuis son origine, de soutenir « *le processus de prise de décision de l'Union dans le cadre de la PESC [...] en fournissant du matériel résultant de l'analyse de l'imagerie satellitaire et de données collatérales, y compris, le cas échéant, de l'imagerie aérienne* »²⁹⁵⁴. Des demandes de la part des États membres, de la Commission, d'États tiers ou d'organisations internationales pouvaient lui être adressées par l'intermédiaire du secrétaire général/haut représentant afin d'obtenir les produits du centre²⁹⁵⁵. Avec la révision de la décision relative au CSUE de 2014, les demandes de produits ou de service peuvent désormais être formulées par les organes ou organismes de l'Union avec lesquels le CSUE coopère²⁹⁵⁶. Sans viser des organes ou organismes en particulier, le CSUE « *peut établir des relations de travail et coopérer avec la Commission et les organes ou organismes de l'Union en vue de développer au maximum les synergies et la complémentarité avec d'autres activités de l'Union qui ont une incidence sur la mission du CSUE et lorsque les activités de ce dernier ont un lien avec ces activités de l'Union, notamment dans le domaine de l'espace et de la sécurité* »²⁹⁵⁷. Afin d'encourager une telle coopération, le CSUE peut conclure des arrangements administratifs avec les organes et organismes compétents de l'Union²⁹⁵⁸. Depuis 2016, des représentants des agences, des organismes de l'Union peuvent assister aux réunions du conseil d'administration du CSUE sur invitation du conseil d'administration²⁹⁵⁹.

Conclusion de la section 1

La coopération entre les acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ, initialement peu développée avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, a commencé à se mettre en place à partir du début des années 2010. Bien que certains arrangements eussent déjà été signés avant les années 2010 puis développés par l'intermédiaire de mécanismes *ad hoc*, les mandats constitutifs originels des différents acteurs, ne prévoyant pas le développement d'une coopération plus approfondie, constituaient des obstacles juridiques à cette coopération. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et ses apports institutionnels ont permis de mener

²⁹⁵⁴ Article 2 §1 de l'action commune 2001/555/PESC du Conseil du 20 juillet 2001 relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne, JOUE n° L 200 du 25 juillet 2001, p. 5–11.

²⁹⁵⁵ *Ibid.*, article 2 §2, 3 et 4.

²⁹⁵⁶ Article 2 §2 i) de la décision 2014/401/PESC du Conseil du 26 juin 2014 relative au Centre satellitaire de l'Union européenne et abrogeant l'action commune 2001/555/PESC relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne, JOUE n° L 188 du 27 juin 2014, p. 73–84.

²⁹⁵⁷ *Ibid.*, article 18 §1. Souligné par nos soins.

²⁹⁵⁸ *Ibid.*, article 18 §3.

²⁹⁵⁹ Article 1^{er} de la décision (PESC) 2016/2112 du Conseil du 1^{er} décembre 2016 modifiant la décision 2014/401/PESC relative au Centre satellitaire de l'Union européenne, JOUE n° L 327 du 2 décembre 2016, p. 78–78.

des réflexions quant au développement d'une meilleure coopération entre les acteurs relevant de la PESC et de l'ELSJ. Ces apports ont contribué à l'instauration d'un dialogue politique entre les différents acteurs et puis à l'adaptation de leurs mandats, offrant de meilleures conditions juridiques à la mise en place d'une coopération inclusive mais peu structurée entre ces acteurs.

Section 2 – La mise en place d'un cadre de coopération inclusif et peu structuré

Les différents rapports de suivi de la feuille de route élaborée en 2011 ont précisé à plusieurs reprises la nécessité de maintenir une approche aussi inclusive que possible²⁹⁶⁰. Cette approche inclusive s'est traduite par l'implication de nombreux acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ, ainsi que par les nombreux domaines de coopération. Elle a ainsi contribué à la mise en place d'une coopération réciproque entre les différents acteurs (I). Par ailleurs, dès le premier document de travail élaboré en 2011, la Commission européenne et le haut représentant avaient affirmé la volonté d'une approche structurée entre les acteurs de la PESC et de l'ELSJ²⁹⁶¹. Ce document spécifiait que cette coopération devait toucher aussi bien le niveau politique et stratégique que le niveau opérationnel²⁹⁶². Une structuration des relations entre les différents acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ a été mise en place grâce à l'adaptation ou l'adoption de leurs mandats constitutifs prévoyant l'instauration de relations de coopération entre les différents organes. Cette approche structurée s'est largement traduite par la conclusion de plusieurs arrangements informels entre les différents acteurs de la PESC et de l'ELSJ. (II).

I. La mise en place d'une coopération réciproque

L'approche retenue afin de renforcer la coopération entre les acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ se voulait inclusive par l'implication de nombreux acteurs dans plusieurs

²⁹⁶⁰ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Second annual progress report, 14 November 2013, doc. 02230/13, p. 3 ; Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14, Annexe IV, p. 73 ; Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, Annexe VIII, p. 1 : « *Member States stressed the need to streamline the current working method whilst keeping the process as transparent and inclusive as possible* ».

²⁹⁶¹ Joint Staff Working Paper Strengthening ties between CSDP and FSJ actors Proposals for a way ahead, 6 May 2011, doc. 9878/11, p. 3.

²⁹⁶² *Ibid.*: « *there is now a need for a structured approach to address the relationship in all its dimensions: at the political and strategic level, as well as at the operational level* ».

domaines de coopération. Elle réunissait aussi bien les agences de l'ELSJ, telles que Europol, Frontex, Eurojust, que les acteurs PESC tels que le SEAE, le SITCEN (devenu INTCEN), le CSUE et les opérations et missions de gestion de crise. Comme mentionné précédemment, la feuille de route élaborée en 2011 identifiait cinq domaines de coopération : le soutien en matière de connaissance globale de la situation et de renseignement, l'échange d'informations et le soutien mutuel, le renforcement des mécanismes de prise de décision, le renforcement de la coopération dans la planification de l'action extérieure de l'Union et le renforcement des capacités en matière de ressources humaines et de formation. Si les échanges d'information nécessitaient une approche structurée, tel n'était pas le cas pour les autres domaines de coopération. Partant, pour ces autres domaines de coopération, une implication réciproque de chacun des acteurs a été établie à travers la prise de décision et la planification (A). De la même manière, une coopération réciproque a pu être mise en place en ce qui concerne la formation et l'élaboration de documents doctrinaux (B).

A. Une implication réciproque dans l'élaboration et la planification des actes

À la suite des feuilles de route établies en 2011 et de l'identification des cinq domaines de coopération, une implication réciproque entre les acteurs de la PESC et les agences de l'ELSJ s'est développée à travers l'implication du SEAE dans l'élaboration des actes dans le domaine de l'ELSJ (1), mais aussi des agences de l'ELSJ dans la planification des missions relevant de la PSDC (2).

1. L'implication du SEAE dans l'élaboration des actes dans le domaine de l'ELSJ

L'implication du SEAE s'est tout d'abord traduite par sa contribution à l'élaboration des propositions des mandats des agences relevant de l'ELSJ. Le SEAE a notamment apporté sa contribution à la préparation de la proposition de la Commission concernant le nouveau règlement relatif au CEPOL, adopté en 2015²⁹⁶³, et à celui relatif à Europol, adopté en 2016²⁹⁶⁴. L'objectif de cette implication était de renforcer la coopération du SEAE et des organes relevant

²⁹⁶³ Règlement (UE) 2015/2219, préc.

²⁹⁶⁴ Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, JOUE n° L 135 du 24 mai 2016, p. 53–114.

de la PESC avec ces agences²⁹⁶⁵. Comme mentionné précédemment, l'adoption du règlement de 2015 a permis de renforcer les liens entre le CEPOL et les opérations de gestion de crise de la PSDC à travers des formations dispensées par le collège. De la même manière, l'adoption du règlement de 2016 relatif à l'agence Europol a permis d'insérer une coopération plus poussée avec les acteurs relevant de la PSDC. Selon ce dernier, Europol a notamment pour mission de « *fournir des informations et un appui aux structures et aux missions de gestion des crises de l'UE instituées sur la base du traité sur l'Union européenne, dans le cadre des objectifs d'Europol* »²⁹⁶⁶.

L'implication du SEAE s'est ensuite traduite par sa participation à l'élaboration des priorités stratégiques établies dans le cadre de l'ELSJ. Le SEAE a notamment une implication active dans la mise en place du cycle politique de l'Union pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée²⁹⁶⁷. Ce cycle politique, pluriannuel, permet de définir une méthodologie afin de « *fixer, mettre en œuvre et évaluer les priorités en matière de lutte contre la grande criminalité internationale organisée* »²⁹⁶⁸. Cette implication s'est poursuivie en juin 2013 dans la mise en place du cycle politique pour la période 2014 – 2017²⁹⁶⁹, puis en 2015 pour la mise en œuvre du cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée²⁹⁷⁰. Le SEAE avait participé au lancement de ce nouveau cycle en contribuant au plan stratégique et à l'identification des priorités, et plus particulièrement celles liées à l'immigration illégale, le trafic d'êtres humains, la contrefaçon, le trafic de drogue, les cyberattaques et les armes à feu²⁹⁷¹. Enfin, le SEAE a été associé à la préparation du programme européen en matière de sécurité et au développement de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union pour la période 2015 – 2020²⁹⁷². Pour cette dernière, le SEAE a vivement été invité à

²⁹⁶⁵ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14, p. 4 et 9.

²⁹⁶⁶ Article 4 §1 k) du règlement (UE) 2016/794, préc.

²⁹⁶⁷ Le 5 octobre 2010, le COSI a décidé d'établir un cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée. Voir le projet de conclusions du Conseil sur la création et mise en œuvre d'un cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée, 25 octobre 2010, doc. 15358/10.

²⁹⁶⁸ Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2010 à juin 2011, 23 septembre 2011, doc. 14614/11, p. 4.

²⁹⁶⁹ Projet de conclusions du Conseil sur la définition des priorités de l'UE pour la lutte contre la grande criminalité organisée entre 2014 et 2017, 26 juillet 2013, doc. 12095/13.

²⁹⁷⁰ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15.

²⁹⁷¹ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation Second annual progress report, 14 November 2013, doc. 02230/13, p. 9 ; Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14, p. 14.

²⁹⁷² Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15.

travailler avec les agences de l'ELSJ et sur l'établissement de liens entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure de l'Union européenne²⁹⁷³.

Il convient d'ajouter que des liens ont également été établis entre le SEAE et les organes de l'ELSJ à travers plusieurs réunions conjointes. Conformément à la stratégie de sécurité intérieure de 2010²⁹⁷⁴, des représentants du SEAE participent désormais régulièrement aux réunions du COSI²⁹⁷⁵. Le SEAE a également été invité pour la première fois en janvier 2014 à des réunions de travail avec des groupes préparatoires au sein du Bureau européen de soutien en matière d'asile²⁹⁷⁶. Une première réunion officielle a aussi eu lieu entre les membres de la DG HOME de la Commission, Frontex et le SEAE en juillet 2014 en vue de s'accorder sur le contenu et les modalités de préparation pour un échange de lettres visant à instaurer une coopération entre le SEAE et Frontex²⁹⁷⁷. Le SEAE participe également activement au centre européen de lutte contre la cybercriminalité (EC3) mis en place au sein d'Europol en 2013 afin de renforcer la réponse des services répressifs contre la cybercriminalité²⁹⁷⁸. Le SEAE, en tant que membre du comité de programme de l'EC3, contribua à la mise en place du centre²⁹⁷⁹ et fournit des orientations sur la manière d'atteindre ses objectifs et de remplir ses tâches²⁹⁸⁰. Par ailleurs, l'une des réalisations des plus significatives entre le SEAE et Europol concerne le partage et l'élaboration de rapports et de évaluations entre Europol et le INTCEN sur la menace terroriste. Ces rapports et ces évaluations sont régulièrement présentés conjointement au COSI et au groupe de travail du Conseil sur le terrorisme²⁹⁸¹. Ils servent notamment à l'élaboration

²⁹⁷³ Projet de conclusions du Conseil sur la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020, 10 juin 2015, doc. 9798/15, p. 9 et s.

²⁹⁷⁴ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre, 22 novembre 2010, COM (2010) 673 final, p. 18 : « *Le service européen d'action extérieure sera invité à participer afin d'assurer une cohérence avec la stratégie européenne de sécurité au sens large et d'exploiter les synergies entre politiques intérieure et extérieure, y compris l'évaluation des risques et des menaces* ».

²⁹⁷⁵ Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2011 à décembre 2012, 7 mars 2013, doc. 7282/13, p. 2.

²⁹⁷⁶ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14, p. 3.

²⁹⁷⁷ *Ibid.*, p. 7.

²⁹⁷⁸ Voir sur le site de l'agence Europol : <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3> (consulté en octobre 2024).

²⁹⁷⁹ Voir sur le site de l'agence Europol : <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/programme-board-meets-to-progress-development-of-european-cybercrime-centre-ec3> (consulté en octobre 2024).

²⁹⁸⁰ Voir sur le site de l'agence Europol : <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3/ec3-programme-board> (consulté en octobre 2024).

²⁹⁸¹ Voir notamment le projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier

par le COSI de conclusions et de recommandations stratégiques dans le domaine de la lutte contre le terrorisme²⁹⁸².

Enfin, des représentants du SEAE ont commencé à participer à des événements organisés par les agences relevant de l'ELSJ²⁹⁸³. Le directeur de la direction de la gestion de crise et de la planification (CMDP) a participé à la conférence annuelle de l'« Africa Frontex Intelligence Community » (AFIC) en novembre 2013 à Varsovie. Des représentants des missions EUBAM Libya et EUCAP Sahel Niger ont également assisté à cette conférence²⁹⁸⁴. La mission EUBAM avait également été invitée à la « International Border Police Conference » (IBPC) en novembre 2013 organisée par Frontex, ainsi qu'à celle d'octobre 2014²⁹⁸⁵. En mai 2014, le SEAE avait également participé à la réunion « Frontex Risk Analysis Network », dédiée spécifiquement à la Syrie²⁹⁸⁶.

La participation du SEAE et de ces structures aux activités de l'ELSJ et de ces organes contribue à la mise en synergie entre la PESC et l'ELSJ. Cette contribution est réciproque avec notamment l'implication des agences de l'ELSJ dans la planification des missions de la PSDC.

2. L'implication des agences de l'ELSJ dans la planification des missions de la PSDC

L'un des cinq domaines de coopération définis dans la feuille de route de 2011 comprenait l'amélioration de la coopération entre les acteurs relevant de la PESC et de l'ELSJ, en particulier Europol et Eurojust²⁹⁸⁷, à travers la planification en amont des missions de la PSDC. Ce domaine de coopération découlait directement de la Stratégie de sécurité intérieure de 2010 qui soulignait l'importance que revêtait la participation des organes dans le domaine de l'ELSJ « *à tous les stades d'intervention des missions de gestion civile des crises* » pour

2016 à juin 2017, 20 novembre 2017, doc. 14108/1/17 REV 1, p. 10 et 14. Voir *supra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 2.

²⁹⁸² Voir notamment le projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2017 à décembre 2018, 11 mars 2019, doc. 6818/1/19 REV 1, p. 12.

²⁹⁸³ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, p. 5.

²⁹⁸⁴ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14, p. 5.

²⁹⁸⁵ *Ibid.*

²⁹⁸⁶ *Ibid.*, p. 6.

²⁹⁸⁷ Strengthening Ties between CSDP and FSJ road map implementation -Progress report, 24 September 2012, doc. 14130/12, p 5: « *A study on the feasibility for contacts and cooperation between EUROJUST and CSDP missions should be conducted* ».

contribuer par leur expertise « *à la résolution des conflits en collaborant avec d'autres services présents sur le terrain* »²⁹⁸⁸. L'établissement des conditions permettant aux experts de l'ELSJ d'être associés aux premières phases de planification stratégique des missions PSDC figurait logiquement parmi les actions prioritaires de la feuille de route²⁹⁸⁹. Une telle coopération, au début du processus, permet d'éclairer les décisions politiques et opérationnelles sur la nécessité ou non d'une action de l'Union en réaction à une crise²⁹⁹⁰ et d'améliorer la définition des objectifs fixés à la mission ainsi que ses tâches²⁹⁹¹.

L'implication des agences ELSJ au stade de la planification fut considérée, assez rapidement, comme « *le succès le plus tangible* » de la feuille de route²⁹⁹². Les agences Europol et Frontex ont rapidement apporté leur soutien à la planification à travers la fourniture de rapports et d'analyses afin de soutenir la planification au sein du SEAE. Plus concrètement, l'agence Frontex a été directement impliquée dans la planification stratégique et opérationnelle de la mission EUBAM Libya, considérée comme le « *premier test de l'implication opérationnelle de l'agence à une mission PSDC* »²⁹⁹³. Les structures de gestion de crise, la direction de la planification de la gestion des crises (CMPD) et la capacité civile de planification et de conduite (CPCC) ont notamment directement travaillé avec Frontex afin de bénéficier du support et des expertises de l'agence durant les phases préparatoires de la mission²⁹⁹⁴.

B. Une coopération réciproque en matière de formation et dans l'élaboration de documents doctrinaux relatifs aux missions civiles de la PSDC

Outre la coopération réciproque des acteurs de la PESC et de l'ELSJ aux activités et dans la planification de leurs actions, une coopération a également été instaurée autour du domaine de la formation (1) et pour l'élaboration de documents doctrinaux relatifs aux missions civiles de la PSDC (2).

²⁹⁸⁸ Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne, Vers un modèle européen de sécurité, préc., p. 30.

²⁹⁸⁹ Strengthening Ties between CSDP and FSJ - Draft Road Map, 5 December 2011, doc. 18173/11, annexe 1, p. 12.

²⁹⁹⁰ COM (2011) 790 final, préc., p. 30.

²⁹⁹¹ J.-C. MARTIN, « Le renforcement des synergies entre sécurités intérieure et extérieure », préc., p. 252.

²⁹⁹² Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation Second annual progress report, 14 November 2013, doc. 02230/13, p. 10.

²⁹⁹³ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14, annexe I, p. 19. Traduit pas nos soins.

²⁹⁹⁴ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation Second annual progress report, 14 November 2013, doc. 02230/13, p. 10.

1. Une coopération en matière de formation

L'un des cinq domaines de renforcement des synergies entre les dimensions extérieure et intérieure de la sécurité inscrits dans la feuille de route de 2011 consistait à renforcer la formation des agents de l'Union européenne participant à des missions civiles de l'Union dans des pays tiers. Après l'élaboration de la feuille de route et l'adaptation des mandats des organes chargés de la formation, les liens entre la PSDC et l'ELSJ ont été concrètement mis en place à travers les différentes formations dispensées par le CEPOL et le CESD.

Au sein du CEPOL, dès 2014, des formations sur la gestion civile des crises ont été organisées. Ces formations portaient plus spécifiquement sur les procédures de planification stratégique des missions et opérations PSDC, sur la planification et de commandement des officiers supérieurs de police pour la gestion de crise, sur la réforme du secteur de la sécurité et sur l'articulation entre la PSDC et l'ELSJ²⁹⁹⁵. En 2015, le CEPOL a également mis en place des activités annuelles de formation sur le lien entre la PSDC et l'ELSJ conçues pour améliorer la compréhension et la connaissance des futurs officiers supérieurs, engagés dans les missions de la PSDC. Ces activités portaient notamment sur l'interconnexion entre la sécurité intérieure et extérieure et sur le renforcement des échanges d'informations au sein de l'Union²⁹⁹⁶.

Au sein du CESD, l'adoption de la décision 2013/189/PESC a permis au collège de jouer un rôle plus important dans le développement de formation au renforcement des liens entre la PSDC et l'ELSJ. Le CESD a ainsi pu établir des liens avec le CEPOL, mais aussi avec d'autres agences tel que l'agence Europol. Cette dernière a contribué et bénéficié des formations organisées par le CESD²⁹⁹⁷. Grâce à l'adoption de la décision de 2013, le CESD a introduit dans les programmes de formation de 2014 des cours sur les interactions entre la PSDC et l'ELSJ. L'accent a également été mis sur les affaires intérieures, et plus particulièrement, dans les domaines de l'immigration, la sécurité maritime, la cybersécurité, la sécurité des frontières et le rôle respectif de Frontex et d'Europol, avec une attention particulière sur la coopération et la coordination entre les différents acteurs²⁹⁹⁸.

²⁹⁹⁵ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14, p. 9.

²⁹⁹⁶ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, p. 9.

²⁹⁹⁷ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14, p. 5.

²⁹⁹⁸ *Ibid.*, p. 10.

Des réunions informelles communes ont aussi été organisées par le CESD auxquelles ont participé des représentants des principaux acteurs impliqués dans le domaine de l'ELSJ et plus spécifiquement en matière de police. Une première réunion a ainsi été tenue en février 2014, réunissant des représentants du CESD, du SEAE, de la DG HOME de la Commission, du CEPOL, de Frontex et d'Europol²⁹⁹⁹. Une seconde réunion en mars 2015, réunissant ces mêmes acteurs, a permis de mettre en place une coopération en matière de formation dans le domaine de la PSDC³⁰⁰⁰. Enfin, en juillet 2017, Europol et le CESD ont organisé conjointement un séminaire sur la sécurité intérieure et extérieure de l'Union. L'objectif principal de ce séminaire était d'identifier les synergies entre les acteurs de la PSDC et Europol, afin qu'ils puissent mieux relever les défis sécuritaires liés au terrorisme et à la migration illégale³⁰⁰¹.

Enfin, la récente Académie diplomatique de l'Union européenne, instituée en mai 2024³⁰⁰², prévoit la possibilité pour l'Académie de coopérer « *étroitement avec la Commission et établi[r] des liens étroits avec les autres institutions de l'Union et avec les organes et organismes compétents de l'Union, en particulier avec l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne et le Collège européen de sécurité et de défense* »³⁰⁰³. Cette coopération peut donc inclure, par conséquent, le CEPOL.

2. L'élaboration de documents doctrinaux relatifs aux missions civiles de la PSDC

L'élaboration de documents dans le domaine du support en matière de connaissance globale de la situation a été la première réalisation des actions définies par la feuille de route de 2011. Dès mai 2013, un « Handbook on Intelligence-Led Policing », conçu pour les missions civiles de la PSDC afin de renforcer dans le domaine de la police dans les États hôtes, a été présenté et approuvé par le COPS³⁰⁰⁴. Un « Draft Inventory of CSDP and CSDP-related

²⁹⁹⁹ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14, p. 10.

³⁰⁰⁰ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, p. 10.

³⁰⁰¹ Voir sur les sites du SEAE et d'Europol : https://www.eeas.europa.eu/node/30399_en ; <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/joint-europol-esdc-seminar-external-and-internal-security-of-eu> (consulté en octobre 2024).

³⁰⁰² Décision (PESC) 2024/1472 du Conseil du 21 mai 2024 relative à une Académie diplomatique de l'Union européenne, JOUE n° L, 2024/1472, 22 mai 2024.

³⁰⁰³ *Ibid.*, article 9.

³⁰⁰⁴ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation Second annual progress report, 14 November 2013, doc. 02230/13, p. 5.

Civilian Conceptual Documents »³⁰⁰⁵ a également été produit dans le but de recueillir les principaux concepts, doctrines, documents, manuels, guides dans le domaine de la gestion de crise civile et consultables pour tous les praticiens et acteurs de la PSDC et de l'ELSJ³⁰⁰⁶. Cette pratique a perduré puisque l'inventaire a fait l'objet d'une première révision en 2015³⁰⁰⁷, puis d'une seconde en 2017³⁰⁰⁸. En 2014, un « Handbook for decision makers » par le CESD a également été élaboré et proposé une approche inclusive de la PSDC et sur les liens avec l'ELSJ³⁰⁰⁹. Bien que le précédent, « Handbook on CSDP The Common Security and Defence Policy of the European Union », élaboré en 2013,³⁰¹⁰ était tout simplement muet sur les liens entre la PSDC et l'ELSJ, les « Handbook on CSDP The Common Security and Defence Policy of the European Union », élaboré en 2015³⁰¹¹ puis en 2021³⁰¹², ont confirmé cette insertion.

Par ailleurs, en avril 2012, des lignes directrices sur le recours aux experts invités dans le cadre des missions PSDC civiles ont également été adoptées³⁰¹³. Ces experts invités, pouvant avoir la qualité de juges, de procureurs, d'experts en terrorisme ou de policiers hautement spécialisés, contribuent à titre temporaire à l'exécution du mandat des missions³⁰¹⁴. Cependant, ces experts ne pouvaient être mis à disposition des missions de la PSDC que par les États membres ou par les États tiers contributeurs. C'est la raison pour laquelle, à la fin de l'année 2013 et au début de l'année 2014, la capacité civile de planification et de conduite (CPCC) a évalué l'utilité du concept d'experts invités dans le recueil des informations sur le terrain et a

³⁰⁰⁵ Draft Inventory of CSDP and CSDP-related Civilian Conceptual Documents, 11 mars 2013, doc. 5131/2/13 REV 2.

³⁰⁰⁶ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation Second annual progress report, 14 November 2013, doc. 02230/13, p. 8.

³⁰⁰⁷ Inventory of CSDP and CSDP-related Civilian Conceptual Documents, 19 mars 2015, doc. 7289/15.

³⁰⁰⁸ Update of Inventory of CSDP and CSDP-related Civilian Conceptual Documents, 1er August 2017, doc. 11485/17.

³⁰⁰⁹ C. RUIZ, M. SAVARY, "The CSDP/FSJ link", *Handbook for decision makers, The Common Security and Defence Policy of the European Union*, 2014, p. 55-59.

³⁰¹⁰ European Security and Defense College, *Handbook on CSDP The Common Security and Defence Policy of the European Union*, First reprint of the second edition with amendments, 2013, 209 p., ISBN: 987-3-902275-34-9.

³⁰¹¹ M. NAROJEK, "CSDP/FSJ link", *op. cit.*, p. 50-55.

³⁰¹² C. HUISMAN, "Internal-External security nexus: CSDP-JHA cooperation", *Handbook on CSDP The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Volume I, 4th edition, 2021, pp. 180-184.

³⁰¹³ Draft Guidelines on the use of "Visiting Experts" in the context of civilian CSDP Missions, 4 April 2012, doc 8551/12.

³⁰¹⁴ *Ibid.*, p. 4 : " 'Visiting Expert' is defined as an expert, seconded by Member States or by Contributing Third States, with a qualification not permanently required and/or sufficiently available in general within a CSDP Mission (judges, legal drafting specialists, prosecutors, prison wardens, penitentiary academy trainers, counter terrorism experts, highly specialised police experts, etc.) and who will, on a temporary basis, help execute the Mission mandate as previously planned and budgeted for in related planning documents".

proposé des améliorations³⁰¹⁵. En tant que priorité de la feuille de route de 2011³⁰¹⁶, plusieurs propositions ont été élaborées afin d'améliorer la pertinence du concept d'experts invités, notamment en élargissant leur applicabilité au personnel des agences de l'Union fournissant une expertise spécifique en matière d'application de la loi et d'État de droit³⁰¹⁷. Le 31 mai 2016, le COPS a approuvé la révision des lignes directrices sur le recours aux experts invités dans le cadre des missions PSDC civiles. Cette révision a ainsi permis la participation des experts relevant des agences de l'ELSJ dans la conduite des missions PSDC³⁰¹⁸.

En parallèle à la mise en place de moyens de coopération réciproque entre les acteurs opérationnels de la PESC et ELSJ, la feuille de route et l'adaptation des mandats des organes et agences de la PESC et l'ELSJ ont contribué à la structuration variable de la coopération entre ces acteurs.

II. Une structuration variable de la coopération

Entre 2014 et 2015, les relations de coopération entre les acteurs opérationnels relevant de la PESC et de l'ELSJ ont commencé à se structurer avec la signature de plusieurs arrangements informels. Ces arrangements ont été signés à la suite de l'insertion dans les différents actes constitutifs des organes de la nécessité de développer une coopération entre les acteurs de la PESC et l'ELSJ. Cette inscription a permis la conclusion de divers arrangements qui ont contribué à la structuration de la coopération entre les différents acteurs de la PESC et de l'ELSJ. Toutefois, afin de structurer leurs relations, ces acteurs ont privilégié des « *échanges politiques de lettres* » plutôt que des « *protocoles d'entente formels* »³⁰¹⁹. Or, bien que laissant, s'il est nécessaire, la possibilité de les compléter par des arrangements spécifiques pour certains domaines tels que les échanges d'informations classifiées³⁰²⁰, ce cadre de coopération par

³⁰¹⁵ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, p. 13.

³⁰¹⁶ Strengthening Ties between CSDP and FSJ road map implementation -Progress report, 24 September 2012, doc. 14130/12, p. 10: “*Organize the conditions for participation of Europol experts to CSDP Missions to reinforce a CSDP mission for a limited period of time*”.

³⁰¹⁷ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, p. 13.

³⁰¹⁸ CMPD Food for Thought Paper “From strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in Europe”, 5 July 2016, doc. 10934/16, p. 7; Revised Guidelines on the use of “Visiting Experts” in the context of civilian CSDP missions, 16 March 2016, EEAS 7128/16.

³⁰¹⁹ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14, p. 4. Traduit pas nos soins.

³⁰²⁰ *Ibid.*

échanges de lettres révèle une volonté de ces acteurs d'établir un cadre souple, peu structurant à leurs relations de coopération. Ainsi, les relations établies par les arrangements conclus entre Europol et le SEAE se sont avérées peu structurantes (A), comparées à celles établies entre Frontex et plusieurs acteurs de la PESC (B). Plus tardivement, la coopération entre Eurojust et le SEAE a été formalisée par une simple lettre d'entente (C).

A. Une coopération peu structurée entre le SEAE et les agences de l'ELSJ

L'une des principales priorités de la feuille de route comprenait la révision des arrangements conclus avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne entre le Secrétariat général du Conseil et Europol afin de prendre en considération la création du SEAE (1). La nature juridique des instruments de coopération élaborée entre le SEAE et Europol interroge toutefois quant à leur caractère structurant (2).

1. L'adaptation des arrangements de coopération entre Europol et le Secrétariat général du Conseil

L'adaptation des arrangements conclus avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne entre le Secrétariat général du Conseil et Europol s'est concrétisée par un échange de correspondance entre le SEAE et Europol (a), puis par la conclusion d'un arrangement administratif pour le partage d'informations classifiées (b).

a. L'échange de correspondance pour le renforcement de la coopération entre le SEAE et Europol

L'échange de correspondance entre le secrétaire général adjoint du SEAE au directeur d'Europol, s'il permet, selon ce dernier,³⁰²¹ de structurer leur contact mutuel, s'avère en réalité peu structurant. Cet échange de correspondance prévoyant des domaines de coopération qui s'étendent au-delà du domaine de la PESC est plus inclusif que le précédent arrangement administratif. Cependant, il ne crée aucune obligation juridique³⁰²² et ne structure que

³⁰²¹ Voir la lettre du Directeur d'Europol du 8 décembre 2014. Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, annexe I, p. 4.

³⁰²² Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, annexe V, p. 1.

partiellement les différentes relations entre Europol et le SEAE. La lettre du secrétaire général adjoint du SEAE au directeur d'Europol du 5 novembre 2004³⁰²³, qui remplace l'arrangement administratif conclu entre le Secrétariat général du Conseil et le directeur d'Europol, se limite à lister les différents domaines en vue de travaux conjoints. Dans sa réponse du 8 décembre 2014, concluant l'arrangement, le directeur d'Europol a « *accueilli* »³⁰²⁴ les intérêts communs listés dans la lettre du secrétaire général adjoint du SEAE. Parmi les différents domaines figurent les opérations et missions de la PSDC, les délégations de l'Union, la formation, l'échange de personnel, l'assistance extérieure, les échanges d'information et les consultations régulières. En ce qui concerne les opérations et missions de la PSDC, la lettre se limite à affirmer le besoin de renforcer et d'améliorer significativement les travaux entre Europol et les opérations de gestion de crise. En ce qui concerne les délégations de l'Union, il est prévu que celles-ci aident Europol dans leur engagement avec les États tiers. En contrepartie, les délégations peuvent bénéficier de l'expertise d'Europol en matière de police. En ce qui concerne la formation, le directeur adjoint du SEAE propose d'étendre la formation fournie par Europol dans le contexte des missions PSDC, au personnel impliqué en matière de services répressifs. En matière d'assistance extérieure, il est proposé qu'Europol puisse fournir une expertise dans les programmes d'assistance dans les États tiers incluant la réforme du secteur de la sécurité et coopération des services répressifs. Cet échange de correspondance prévoit également des consultations informelles régulières entre Europol et le SEAE au moins une ou deux fois par an et suggère des réunions tripartites avec la DG HOME de la Commission. De plus, cet échange prévoit des échanges d'information, notamment des échanges de rapports et évaluations stratégiques du SEAE et ceux fournis par Europol, en particulier les « *Serious and Organised Crime Threat Assessment* » et les « *EU terrorism situation and trend report* ». De plus, il prévoit le partage d'information, y compris des données à caractère personnel dans le cadre de la PSDC. C'est sur le fondement de cet arrangement qu'a été insérée dans la décision relative à l'opération Atalanta la possibilité pour l'opération d'échanger des informations à caractère personnel avec Europol³⁰²⁵. Cependant, aucune précision n'est apportée concernant le cadre juridique de protection des données à caractère personnel, les organes relevant de la PESC et de l'ELSJ n'étant pas soumis au même régime de protection de ces données. Enfin,

³⁰²³ Voir la lettre du secrétaire général adjoint du SEAE du 5 novembre 2014. *Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report*, 19 November 2015, doc. 14322/15, annexe I, p. 1.

³⁰²⁴ Voir la lettre du Directeur d'Europol du 8 décembre 2014. *Ibid.*, p. 4.

³⁰²⁵ Article 2 i) de la décision 2014/827/PESC, préc. : « *conformément aux dispositions d'un accord qui doit être conclu entre le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et Europol* ».

cet échange précise que les échanges d'informations classifiés doivent, eux, être sujets à des arrangements spécifiques. C'est la raison pour laquelle un arrangement administratif a été conclu entre le SEAE et Europol pour le partage de ces informations.

b. La conclusion d'un arrangement administratif pour le partage d'informations classifiées entre le SEAE et Europol

Le nouveau cadre de coopération établi par l'échange de correspondance entre Europol et le SEAE a été complété le 19 janvier 2015 par la conclusion d'un arrangement administratif portant sur le partage d'informations classifiées. Cet arrangement a été une fois de plus conclu par un échange de lettres entre le directeur général du SEAE et le directeur exécutif d'Europol³⁰²⁶. Le précédent arrangement administratif pour le partage d'informations classifiées ayant été conclu avant l'établissement du SEAE, il était donc nécessaire de conclure un nouvel arrangement entre celui-ci et Europol. Cet arrangement administratif fut proposé par le directeur général du SEAE au directeur exécutif d'Europol par une lettre du 10 décembre 2014. Il ne concerne que les échanges d'informations classifiées et non les données à caractère personnel prévues par l'arrangement du 8 décembre 2014. L'arrangement ne définit pas les informations classifiées, celles-ci faisant déjà l'objet d'une définition au niveau de l'Union. Est considérée comme une information classifiée, « *toute information ou tout matériel de tout type dont la divulgation non autorisée pourrait causer, à des degrés divers, un préjudice aux intérêts de l'Union européenne ou d'un ou de plusieurs des États membres* »³⁰²⁷. Tout abord, l'arrangement administratif a pour objet de fixer les règles de sécurité applicables³⁰²⁸. À ce sujet, il est possible de remarquer une distinction dans le régime de protection de ces informations. Alors qu'au moment de l'adoption de leurs mandats constitutifs en 2009 et 2010, Europol et le SEAE étaient soumis aux mêmes règles de sécurité, à savoir celles définies par la décision 2001/264/CE du Conseil du 19 mars 2001³⁰²⁹, celles-ci ont évolué. Les règles de

³⁰²⁶ Voir la lettre du Directeur général du SEAE du 19 novembre 2015 au directeur exécutif d'Europol. Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, annexe III, p. 4.

³⁰²⁷ Voir notamment l'article 2 de l'accord entre les États membres de l'Union européenne réunis au sein du Conseil relatif à la protection des informations classifiées échangées dans l'intérêt de l'Union européenne (ensemble une annexe), signé à Bruxelles le 25 mai 2011, signé par la France le 1^{er} juin 2011.

³⁰²⁸ Voir la lettre du Directeur général du SEAE du 19 novembre 2015 au directeur exécutif d'Europol. Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, annexe III, p. 1.

³⁰²⁹ Décision 2001/264/CE du Conseil du 19 mars 2001 adoptant le règlement de sécurité du Conseil, JOCE n° L 101 du 11 avril 2001, p. 1–66 ; Article 46 de la décision 2009/371/JAI, préc. ; Article 10 §2 de la décision 2010/427/UE, préc.

sécurité applicables à l'agence Europol au moment de la conclusion de cet arrangement étaient celles définies par la décision 2013/488/UE³⁰³⁰ qui a remplacé la décision 2011/292/UE³⁰³¹, qui, elle-même, avait remplacé la décision 2001/264/CE. Le règlement Europol adopté en 2016 maintient la conformité des règles relatives à la protection des informations classifiées de l'UE à la décision 2013/488/UE afin d'assurer un niveau de protection équivalent de ces informations³⁰³². Toutefois, si la décision 2001/264/CE s'appliquait initialement au SEAE, il revenait au haut représentant de fixer les règles de sécurité pour celui-ci et de prendre toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que ce dernier gère efficacement les risques menaçant les informations qu'il détient³⁰³³. C'est la raison pour laquelle, les informations classifiées détenues par le SEAE n'étaient pas soumises, dans le cadre de cet arrangement, au même régime de sécurité qu'Europol, mais à celui établi par la décision du haut représentant du 19 avril 2013³⁰³⁴.

Ensuite, cet arrangement fixe les conditions d'utilisation et de transmission des informations classifiées³⁰³⁵. Or, au regard de cet arrangement, il est possible de remarquer que celles-ci sont limitées à plusieurs égards. Premièrement, le SEAE et Europol sont autorisés à partager des informations classifiées de niveau TOP SECRET³⁰³⁶ en copie papier et de niveau CONFIDENTIEL UE³⁰³⁷ électroniquement. L'échange d'information classifiée dans le cadre des missions de la PSDC n'était limité qu'aux informations de niveau CONFIDENTIEL UE en format papier et électronique. Deuxièmement, l'utilisation par le SEAE et Europol de ces informations classifiées est conditionnée au consentement écrit préalable de l'émetteur. De ce fait, conformément à la décision Europol de 2009, si l'information classifiée avait été transmise à Europol par un État membre, Europol ne pouvait alors les transmettre au SEAE qu'avec

³⁰³⁰ Décision 2013/488/UE du Conseil du 23 septembre 2013 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne, JOUE n° L 274 du 15 octobre 2013, p. 1–50.

³⁰³¹ Décision 2011/292/UE du Conseil du 31 mars 2011 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'UE, JOUE n° L 141 du 27.5.2011, p. 17–65.

³⁰³² Article 67 du règlement (UE) 2016/794, préc.

³⁰³³ Article 10 §1 de la décision 2010/427/UE, préc.

³⁰³⁴ Décision 2013/C 190/01 de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères de la politique de sécurité du 19 avril 2013 relative aux règles de sécurité applicables au Service européen pour l'action extérieure, JOUE n° C 190 du 29 juin 2013, p. 1–46. Remplacée par la décision de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 19 septembre 2017 relative aux règles de sécurité applicables au Service européen pour l'action extérieure — ADMIN (2017) 10, JOUE n° C 126 du 10 avril 2018, p. 1–56.

³⁰³⁵ Voir la lettre du Directeur général du SEAE du 19 novembre 2015 au directeur exécutif d'Europol. Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, annexe III, p. 2.

³⁰³⁶ C'est-à-dire, les « informations et matériels dont la divulgation non autorisée pourrait causer un préjudice exceptionnellement grave aux intérêts essentiels de l'Union européenne ou d'un ou de plusieurs de ses États membres ». Article 2 §2 a) de la décision 2013/488/UE, préc.

³⁰³⁷ C'est-à-dire les « informations et matériels dont la divulgation non autorisée pourrait nuire aux intérêts essentiels de l'Union européenne ou d'un ou de plusieurs de ses États membres ». Article 2 §2 c) de la décision 2013/488/UE, préc.

l'accord de l'État membre³⁰³⁸. Si ce dernier peut donner un accord préalable, général ou soumis à des conditions spécifiques, cet accord est révocable à tout moment et peut, le cas échéant, complexifier les échanges d'information. La difficulté est qu'Europol ne dispose pas de pouvoir coercitif lui permettant de recueillir des informations³⁰³⁹. Les informations que l'agence est autorisée à traiter proviennent des États membres, des États tiers, des institutions, organes et organismes de l'Union ou de parties privées et de particuliers. La propriété des informations reste donc à leur émetteur et leur transmission à une entité tierce nécessite l'autorisation de celui-ci. La transmission d'information classifiée détenue par Europol au SEAE peut ainsi être complexe.

2. L'ambiguïté des relations établies entre le SEAE et Europol

L'établissement de relations entre Europol et le SEAE par échange de lettres interroge sur leur caractère réellement structurant. En effet, l'échange de correspondance et l'arrangement administratif ne sont de la même nature que les accords conclus habituellement dans le cadre d'Europol³⁰⁴⁰. Dans le mandat d'Europol, l'agence peut, de manière schématique, conclure des accords opérationnels incluant des échanges de données à caractère personnel, ou des accords stratégiques n'incluant que des échanges d'informations non personnelles, études et bonnes pratiques³⁰⁴¹. La question de la nature juridique de ces moyens de coopération se pose. Selon Guido STÄRKLE, « *un arrangement administratif est une forme d'accord international en forme simplifiée, de caractère essentiellement technique ou administratif, souvent conclu sous forme d'échange de lettres entre des autorités n'ayant pas nécessairement le pouvoir de conclure des traités (« treaty making power») au nom de l'entité dont ils relèvent. Il est en principe dépourvu de force obligatoire, quoique les parties puissent s'estimer engagées par de tels arrangements* »³⁰⁴². L'échange de correspondance confirme ce caractère non obligatoire puisqu'il ne crée, comme cela est établi explicitement dans l'échange, aucune obligation juridique. Cet échange de correspondance est dès lors dépourvu de toute valeur contraignante. Le choix de la nature de ces arrangements passés entre Europol et le SEAE peut

³⁰³⁸ Article 24 §1 de la décision 2009/371/JAI, préc. ; Article 9 §2 de la décision 2009/934/JAI, préc.

³⁰³⁹ Cette spécificité demeure avec le règlement de 2016. Article 17 du règlement (UE) 2016/794 préc.

³⁰⁴⁰ La nature de ces accords conclus par Europol a disparu après l'entrée en vigueur du règlement Europol le 1^{er} mai 2017.

³⁰⁴¹ Article 1^{er} g) et h) de la décision 2009/934/JAI, préc.

³⁰⁴² G. STÄRKLE, « La protection et le traitement des informations classifiées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) au sein des institutions et agences de l'Union européenne », *C.D.E.*, 2011/1, pp. 155-229, spéc., p. 222.

surprendre. Premièrement, le choix de la nature de ces arrangements ne peut se justifier au regard leur contenu. Au regard de la décision Europol de 2009 en vigueur au moment de la conclusion de l'arrangement, l'agence était habilitée à conclure des accords ou des arrangements de travail avec les organes et organismes de l'Union portant sur « *l'échange d'informations opérationnelles, stratégiques ou techniques, y compris de données à caractère personnel et d'informations classifiées* »³⁰⁴³. Le contenu de ces arrangements, ne se limitant pas aux échanges d'information, ne constituait en rien un obstacle juridique, dès lors que les arrangements de travail n'étaient pas limités aux échanges d'information³⁰⁴⁴. D'un point de vue juridique, Europol et le SEAE pouvaient conclure un arrangement de travail, plus structurant, plutôt qu'un arrangement administratif³⁰⁴⁵. Deuxièmement, la nature de ces arrangements pouvait se justifier par une interprétation restrictive du règlement Europol de 2009. Avant l'adoption du règlement Europol de 2016, le SEAE ne figurait pas expressément parmi les entités avec qui Europol était habilité à conclure un arrangement de travail³⁰⁴⁶. Cependant, la liste de ces entités n'était pas exhaustive et Europol pouvait « *établir et entretenir des relations de coopération avec les institutions, organes et organismes créés par le traité sur l'Union européenne et par les traités instituant les Communautés européennes ou sur la base de ces traités* »³⁰⁴⁷. Le thème « *notamment* » était d'ailleurs employé pour lister ces organes et organismes de l'Union. De la même manière, la décision relative au SEAE autorise celui-ci à conclure « *des arrangements, au niveau des services, avec les services compétents du secrétariat général du Conseil, de la Commission ou d'autres bureaux ou organes interinstitutionnels de l'Union* » et peut « *bénéficier du soutien et de la coopération de ces institutions et organes, y compris, le cas échéant, des agences* »³⁰⁴⁸. Troisièmement, la raison de ce choix d'une coopération par échange de lettres était peut-être tout simplement une volonté de ne pas établir d'obligation juridique entre ces deux organes et d'inscrire leur relation dans un cadre de coopération très souple. Cela est confirmé par la mention figurant dans la lettre du directeur général adjoint du 5 novembre 2014 selon laquelle cet arrangement ne crée aucune obligation juridique³⁰⁴⁹.

³⁰⁴³ Article 22 §2 de la décision 2009/371/JAI, préc.

³⁰⁴⁴ *Ibid.* : « Ces accords ou arrangements de travail peuvent porter sur l'échange d'informations opérationnelles, stratégiques ou techniques, y compris de données à caractère personnel et d'informations classifiées »

³⁰⁴⁵ Cela est d'ailleurs rappeler à l'article 1^{er} j) de la décision 2009/934/JAI, préc.

³⁰⁴⁶ Article 22 §1 de la décision 2009/371/JAI, préc.

³⁰⁴⁷ *Ibid.*

³⁰⁴⁸ Article 3 §3 et §4 de la décision 2010/427/UE, préc.

³⁰⁴⁹ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, annexe I, p. 3.

Ce caractère peu structurant est relativement étonnant au regard des relations établies les années auparavant entre Europol et le Secrétariat général du Conseil. Ce format est d'autant plus étonnant au regard des relations mises en place entre Frontex et les acteurs de la PESC qui, elles, ont été davantage structurées.

B. Une coopération plus structurée entre Frontex et les acteurs relevant de la PESC

La feuille de route de 2011 prévoyait la mise en place d'une large coopération entre le SEAE et Frontex, incluant le partage de renseignement avec le SITCEN et l'analyse des images satellites avec le CSUE³⁰⁵⁰. À la suite d'un premier échange de lettre du 19 novembre 2013 et du 20 janvier 2014, le secrétaire général adjoint de SEAE a appelé le directeur exécutif de Frontex à structurer plus systématiquement leur coopération dans plusieurs domaines³⁰⁵¹. Parmi ceux-ci, il était, tout d'abord, question d'établir une coopération entre le SEAE et Frontex dans le cadre des activités menées dans le cadre de la PSDC et ensuite d'établir des échanges d'informations entre Frontex et l'INTCEN et entre Frontex et le CSUE³⁰⁵². Ce premier échange de lettres a conduit à une structuration variable de la coopération entre Frontex et plusieurs acteurs PESC (1). Cependant, celle-ci restait incomplète au regard des ambitions affichées dans la feuille de route (2).

1. La structuration variable des relations entre Frontex et les acteurs relevant de la PESC

La conclusion, par un nouvel échange de lettres, d'un arrangement de travail entre le SEAE et Frontex (a), puis la conclusion d'un accord de service entre le CSUE et Frontex pour la fourniture de services de surveillance des frontières (b) ont permis de structurer de manière variable la coopération entre Frontex et les acteurs relevant de la PESC.

a. La conclusion d'un arrangement de travail entre le SEAE et Frontex

L'arrangement de travail entre Frontex et le SEAE fut conclu par un échange de lettres du 27 novembre 2014 et du 26 janvier 2015. Cet arrangement a été conclu conformément à

³⁰⁵⁰ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation Second annual progress report, 14 November 2013, doc. 02230/13, p. 5.

³⁰⁵¹ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14, annexe I, p. 21.

³⁰⁵² *Ibid.*, p. 22.

l'article 13 du règlement relatif à l'agence Frontex de 2004, amendé par le règlement de 2011³⁰⁵³ et à l'article 3 de la décision relative au SEAE³⁰⁵⁴. De plus, l'adoption du règlement relatif à Eurosur, et plus particulièrement son article 18, appelait à la coopération avec les organes et organismes de l'Union qui peuvent fournir à l'agence « *des informations pertinentes pour la mise à jour du tableau de situation européen* »³⁰⁵⁵ et « *du tableau commun du renseignement en amont des frontières* »³⁰⁵⁶. Cette disposition vise spécifiquement le SEAE, parmi ces organes³⁰⁵⁷ et prévoit la possibilité de conclure des accords de travail³⁰⁵⁸. Ces dispositions ont ainsi permis la conclusion d'un arrangement de travail dont la portée est relativement large.

L'arrangement fixe tout d'abord, les priorités géographiques et thématiques. D'un point de vue géographique, la coopération entre Frontex et le SEAE concerne d'une part, les régions et États tiers qui sont à l'origine ou par lesquels transitent les migrants en situation irrégulière se dirigeant vers l'Union et, d'autre part, les pays tiers qui sont des partenaires stratégiques en matière de sécurité et qui incluent la gestion des frontières³⁰⁵⁹. D'un point de vue thématique, la coopération entre les deux organes porte sur la gestion intégrée des frontières, incluant les retours, les opérations de gestion de crise, en particulier les missions civiles disposant d'une composante relative à la gestion des frontières et de l'immigration, et les autres domaines relatifs à la gestion intégrée des frontières et affectant les frontières extérieures des États membres. Ces derniers incluent également les enjeux de sécurité transnationale, tels que le terrorisme, les trafics de migrants ou encore la criminalité transnationale³⁰⁶⁰. L'arrangement fixe ensuite les domaines de coopération. Parmi ceux-ci figurent les opérations menées par Frontex et les opérations de gestion de crise, l'analyse des risques et de connaissance de

³⁰⁵³ Article 13 du règlement (UE) n° 1168/2011, préc. : « *L'Agence peut coopérer avec (...) d'autres agences, organes et organismes de l'Union (...) dans le cadre d'accords de travail conclus avec ces entités, conformément aux dispositions pertinentes du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et aux dispositions relatives à la compétence de ces entités.* »

³⁰⁵⁴ Article 3 §3 de la décision 2010/427/UE, préc. : « *Le SEAE peut conclure des arrangements, au niveau des services, avec les services compétents du secrétariat général du Conseil, de la Commission ou d'autres bureaux ou organes interinstitutionnels de l'Union* ».

³⁰⁵⁵ Qui permet de « *fournir des informations et des analyses de manière efficace, précise et en temps utile aux centres nationaux de coordination* ». Article 10 §1 du règlement (UE) n° 1052/2013, préc.

³⁰⁵⁶ Qui permet de « *fournir aux centres nationaux de coordination, de manière efficace, précise et en temps utile, des informations et des analyses concernant les zones situées en amont des frontières* ». Article 11 §1 du règlement (UE) n° 1052/2013, préc.

³⁰⁵⁷ Article 18 §2 c) du règlement (UE) n° 1052/2013, préc.

³⁰⁵⁸ *Ibid.*, article 18 §5.

³⁰⁵⁹ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, annexe II, p. 3.

³⁰⁶⁰ *Ibid.*

situation et les échanges d'information, le renforcement des capacités et l'assistance technique dans les États tiers, le support institutionnel, les domaines horizontaux et les mesures d'accompagnement³⁰⁶¹.

En ce qui concerne les opérations de Frontex et les opérations de gestion de crise, l'arrangement prévoit une coopération en matière d'échanges d'informations, en particulier les rapports d'analyses et de situation ainsi que les rapports d'expertises lors de la planification de ces opérations. Il prévoit une coopération et une communication entre Frontex et les délégations de l'Union en matière d'opération conjointe de retour. L'arrangement prévoit aussi des formations dispensées par Frontex aux personnels des opérations de gestion de crise, ainsi que la participation du personnel et experts de Frontex aux structures de gestion des crises³⁰⁶². En ce qui concerne l'analyse des risques, de connaissance de situation et les échanges d'informations, ceux-ci portent plus particulièrement sur l'échange de rapports d'analyse des risques délivrés par le centre de situation de Frontex et les rapports fournis par l'INTCEN³⁰⁶³. Sur ce point, l'INTCEN, considéré comme un partenaire crucial pour les échanges d'information portant sur la situation sécuritaire des États tiers et les menaces affectant les frontières extérieures³⁰⁶⁴, partage systématiquement, avec l'agence, les rapports de situation et produits d'analyse non classifiés³⁰⁶⁵. L'arrangement précise par ailleurs que pour les échanges d'informations classifiées, un arrangement spécifique devra être conclu pour autoriser leur échange³⁰⁶⁶. Concernant le renforcement des capacités et l'assistance technique dans les États tiers, l'arrangement de travail prévoit des échanges d'informations et un support dans l'identification des besoins dans le cadre des activités de formation et des projets d'assistance financés par l'Union dans les États tiers. Il est aussi prévu de possibles interactions entre les officiers de liaison, pouvant depuis 2011 être déployés par l'agence dans les États tiers³⁰⁶⁷ et les délégations de l'Union, notamment dans la mise en œuvre des arrangements de travail conclu avec les États tiers. Pour finir, l'arrangement de travail prévoit des consultations régulières, une réunion organisée tous les six mois entre le SEAE et Frontex, incluant une réunion annuelle pour laquelle la GD HOME de la Commission sera invitée à participer.

³⁰⁶¹ *Ibid.*, annexe II, p. 4.

³⁰⁶² *Ibid.*

³⁰⁶³ *Ibid.*, annexe II, p. 4.

³⁰⁶⁴ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14, annexe I, p. 20.

³⁰⁶⁵ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, p. 5.

³⁰⁶⁶ *Ibid.*, annexe II, p. 6.

³⁰⁶⁷ Article 14 §3 du règlement (UE) n° 1168/2011, préc.

Ce cadre de coopération, reposant une fois de plus sur un échange de lettres, est davantage structuré et étoffé que celui entre l'agence Europol et le SEAE. L'accord de service conclu entre la CSUE et l'agence a permis de structurer durablement et efficacement leur relation.

b. La conclusion d'un accord de service entre le CSUE et Frontex

L'une des actions prioritaires envisagées par la feuille de route comprenait la coopération entre le centre satellitaire de l'Union européenne et l'agence Frontex³⁰⁶⁸. Cette coopération a pu être mise en place grâce à l'adoption du règlement relatif à Eurosur et l'adaptation de la décision relative au CSUE. L'article 18 du règlement relatif à Eurosur prévoit en effet expressément l'obligation pour l'agence Frontex d'utiliser « *les informations, capacités et systèmes existants disponibles des autres institutions, organes et organismes de l'Union* »³⁰⁶⁹. Parmi les contributeurs, le règlement identifie expressément le CSUE afin d'assurer « *l'application commune des outils de surveillance* »³⁰⁷⁰. Cette application commune des outils de surveillance, coordonnée par l'agence, doit ainsi permettre aux centres nationaux de coordination et à l'agence de recevoir « *de manière régulière, fiable et efficiente en termes de coûts, des informations relatives à la surveillance des frontières extérieures et aux zones situées en amont des frontières* »³⁰⁷¹. Ces informations peuvent notamment provenir de l'imagerie par satellite³⁰⁷². Parallèlement, l'adaptation de la décision relative au CSUE du 26 juin 2014 a permis à cet organe d'établir « *des relations de travail et coopérer avec la Commission et les organes ou organismes de l'Union en vue de développer au maximum les synergies et la complémentarité avec d'autres activités de l'Union qui ont une incidence sur la mission du CSUE* »³⁰⁷³. Afin de mettre en place une telle coopération, le CSUE peut conclure des arrangements administratifs avec les organes et organismes compétents de l'Union³⁰⁷⁴. Dans le cadre de ces missions, il est aussi expressément prévu que le CSUE fournisse des produits ou services aux organes et organismes de l'Union, à leur demande³⁰⁷⁵. Il n'est donc

³⁰⁶⁸ Strengthening Ties between CSDP and FSJ road map implementation -Progress report, 24 September 2012, doc. 14130/12, p. 12.

³⁰⁶⁹ Article 18 §1 du règlement (UE) n ° 1052/2013, préc.

³⁰⁷⁰ *Ibid.*, article 18 §1 et §2 b).

³⁰⁷¹ *Ibid.*, article 12 §1.

³⁰⁷² *Ibid.*, article 12 §3 b).

³⁰⁷³ Article 18 §1 de la décision 2014/401/PESC, préc.

³⁰⁷⁴ *Ibid.*, article 18 §3.

³⁰⁷⁵ *Ibid.*, articles 2 §2 i) et 4 §1.

pas question dans le cadre de cette coopération de mettre en place un échange réciproque d'information, mais de permettre la fourniture de services par le CSUE à la demande de l'agence Frontex, conformément à la décision relative au CSUE³⁰⁷⁶. De plus, cette coopération entre ces deux organes a été mise en place dans le cadre du programme Copernicus, régie à l'époque par le règlement n° 377/2014³⁰⁷⁷. Le CSUE et Frontex sont en effet impliqués dans la mise en œuvre de la composante service de ce programme de l'Union pour l'observation et la surveillance de la Terre, notamment pour la surveillance des frontières³⁰⁷⁸. Ce ne fut qu'après la conclusion d'une convention de délégation entre la Commission et Frontex, conformément au règlement Copernicus³⁰⁷⁹, et l'approbation par le Conseil d'administration du CSUE³⁰⁸⁰, que la coopération entre le CSUE et Frontex a pu être formellement établie à travers un accord de service, et non par un arrangement de travail ou un arrangement administratif. Conformément à cet accord de service, le CSUE doit délivrer des services et produits d'informations basés sur l'analyse d'imagerie en fonction des besoins de Frontex en matière de surveillance des frontières³⁰⁸¹. À cette fin, Frontex doit soumettre au CSUE une requête précisant le but du service ou du produit d'information demandé³⁰⁸². Les obligations pesant sur le CSUE sont nombreuses, notamment en termes de qualité du service ou produit demandé, de disponibilité du Centre à répondre aux demandes formulées par Frontex, mais aussi en matière de formation des agents de Frontex pour l'utilisation des services et produits d'information³⁰⁸³. En contrepartie, Frontex a pour seule obligation de fournir un retour sur les services et produits

³⁰⁷⁶ Article 4 §3 de la décision 2014/401/PESC, préc. : « *Les produits et services du CSUE résultant de demandes présentées conformément à l'article 2, paragraphe 2, point i), sont mis à la disposition des États membres, du SEAE, de la Commission et des agences ou organismes de l'Union avec lesquels le CSUE coopère en vertu de l'article 18, et/ou des États tiers ayant accepté les dispositions figurant en annexe, sur décision de la partie requérante* ».

³⁰⁷⁷ Règlement (UE) n° 377/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 établissant le programme Copernicus et abrogeant le règlement (UE) n° 911/2010, JOUE L 122 du 24 avril 2014, p. 44–66.

³⁰⁷⁸ Article 5 §1 f) du règlement (UE) n° 377/2014, préc. : « *La composante services de Copernicus intègre les services suivants: (...) le service de sécurité, qui fournit des informations pour aider à relever les défis auxquels l'Europe est confrontée dans le domaine de la sécurité civile, améliorant ainsi les capacités de prévention des crises ainsi que de préparation et de réaction à ces crises, en particulier pour la surveillance des frontières et la surveillance maritime, mais aussi pour appuyer l'action extérieure de l'Union, sans préjudice des accords de coopération qui peuvent être conclus entre la Commission et divers organes de la politique étrangère et de sécurité commune, en particulier le Centre satellitaire de l'Union européenne* ».

³⁰⁷⁹ Article 1 §1 b) du règlement (UE) n° 377/2014, préc.

³⁰⁸⁰ Article 18 §3 de la décision 2014/401/PESC, préc.

³⁰⁸¹ Article 2 §1 de l'accord de service conclu entre le CSUE et Frontex du 24 mars 2015. Voir *Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report*, 19 November 2015, doc. 14322/15, annexe IV p. 4.

³⁰⁸² « *Task request form* ». Article 7 de l'accord de service conclu entre le CSUE et Frontex du 24 mars 2015. Voir *Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report*, 19 November 2015, doc. 14322/15, annexe IV p. 8.

³⁰⁸³ Article 3 §1 de l'accord de service conclu entre le CSUE et Frontex du 24 mars 2015. Voir *Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report*, 19 November 2015, doc. 14322/15, annexe IV p. 4 et 5.

d'information délivrés et d'assurer les coûts associés aux services et aux données³⁰⁸⁴. Dans le cadre de cet accord, des données à caractère personnel peuvent être traitées en conformité avec le règlement 45/2001³⁰⁸⁵ et uniquement dans le but de l'exécution, de la gestion et du suivi de l'accord³⁰⁸⁶. Par ailleurs, la fourniture d'information classifiée n'est pas prévue par cet accord, et nécessitait la conclusion d'un autre arrangement approprié³⁰⁸⁷. Cet accord fut pleinement mis en œuvre rapidement et avait déjà permis au CSUE de délivrer 54 produits à Frontex en novembre 2015³⁰⁸⁸. Selon le CSUE, cet accord a permis la délivrance de plus de 5200 produits et services depuis 2015³⁰⁸⁹.

Désormais, le programme Copernicus a par la suite été intégré au programme spatial de l'Union adopté en 2021³⁰⁹⁰. Ce programme prévoit expressément que les services délivrés par Copernicus incluent les « *service[s] de sécurité pour appuyer la surveillance au sein de l'Union et à ses frontières extérieures, la surveillance maritime, l'action extérieure de l'Union en réponse aux défis en matière de sécurité auxquels l'Union doit faire face, et les objectifs et actions de la politique étrangère et de sécurité commune* »³⁰⁹¹, liant les problématiques de gestion des frontières extérieures de l'ELSJ à la PESC. En décembre 2023, le CSUE et l'agence Frontex renouvelèrent leur coopération avec la signature d'un nouvel arrangement de travail et d'un nouvel accord de service³⁰⁹². Ces nouveaux accords prévoient non seulement de continuer les échanges d'information, mais prévoient surtout un engagement entre les parties en vue d'une

³⁰⁸⁴ Article 3 §2 et 4 de l'accord de service conclu entre le CSUE et Frontex du 24 mars 2015. Voir *Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report*, 19 November 2015, doc. 14322/15, annexe IV p. 5.

³⁰⁸⁵ Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, JOCE n° L 8, 12 janvier 2001, p. 1–22.

³⁰⁸⁶ Article 11 de l'accord de service conclu entre le CSUE et Frontex du 24 mars 2015. Voir *Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report*, 19 November 2015, doc. 14322/15, annexe IV p. 9.

³⁰⁸⁷ Article 12 de l'accord de service conclu entre le CSUE et Frontex du 24 mars 2015. Voir *Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report*, 19 November 2015, doc. 14322/15, annexe IV p. 9.

³⁰⁸⁸ *Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report*, 19 November 2015, doc. 14322/15, p. 8.

³⁰⁸⁹ Voir sur le site du CSUE : <https://www.satcen.europa.eu/News/satcen-and-frontex-forge-deeper-ties-in-virtual-signature-ceremony> (consulté en octobre 2024).

³⁰⁹⁰ Règlement (UE) 2021/696 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 établissant le programme spatial de l'Union et l'Agence de l'Union européenne pour le programme spatial et abrogeant les règlements (UE) no 912/2010, (UE) no 1285/2013 et (UE) no 377/2014 et la décision no 541/2014/UE, JOUE n° L 170 du 12 mai 2021, p. 69–148.

³⁰⁹¹ *Ibid.*, article 51 §1 c).

³⁰⁹² Voir sur le site du CSUE : <https://www.satcen.europa.eu/News/satcen-and-frontex-forge-deeper-ties-in-virtual-signature-ceremony> (consulté en octobre 2024).

réponse harmonisée face aux défis sécuritaires pris de manière globale³⁰⁹³. Le précédent accord ne limitait qu'aux enjeux de la gestion des frontières et de l'immigration illégale.

Cette coopération entre le CSUE et l'agence Frontex s'avère fructueuse et bien encadrée juridiquement. La structuration des relations entre l'agence et les autres acteurs de la PESC s'est avérée, elle, plus incomplète.

2. Une structuration incomplète entre Frontex et les autres acteurs relevant de la PESC

Malgré la conclusion de l'arrangement de travail, la structuration des relations entre Frontex et les différents acteurs relevant de la PESC demeure incomplète à plusieurs égards. Tout d'abord, l'arrangement de travail et l'accord de service ne structurent pas totalement la coopération entre Frontex et les opérations de gestion de crise. Il ne semble pas qu'une structuration globale des relations soit prévue. Le premier échange de lettres du 19 novembre 2013 et du 20 janvier 2014 entre le directeur exécutif de Frontex et le secrétaire général adjoint de SEAE encourageait expressément une coopération au cas par cas entre Frontex et les opérations et missions PSDC³⁰⁹⁴. Il considérait notamment que la conclusion d'arrangements spécifiques serait plus bénéfique pour faciliter l'implication de Frontex à des missions PSDC, telles que la mission EUBAM Libya³⁰⁹⁵. Des arrangements ont en effet été conclus par la suite³⁰⁹⁶.

Ensuite, si la feuille de route de 2011 prévoyait de réviser l'arrangement administratif conclu entre l'agence Frontex et le Secrétaire général du Conseil portant sur les échanges d'informations classifiées du 13 janvier 2009³⁰⁹⁷, il semblerait que cette action, pourtant jugée prioritaire, ne fût pas réalisée, et ce, bien que les obstacles juridiques aient été soulevés par l'amendement de 2011 de la décision relative à l'agence Frontex³⁰⁹⁸. En effet, en 2014, il

³⁰⁹³ *Ibid.*

³⁰⁹⁴ Strengthening Ties between CSDP and FSJ : Road Map implementation - Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14, annexe I, p. 19.

³⁰⁹⁵ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14, annexe I, p. 19 et 22.

³⁰⁹⁶ Voir *infra*, prochain Chapitre.

³⁰⁹⁷ Strengthening Ties between CSDP and FSJ road map implementation -Progress report, 24 September 2012, doc. 14130/12, p. 9.

³⁰⁹⁸ Article 11 du règlement (UE) n° 1168/2011, préc. : « L'Agence peut prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'échange avec la Commission et les États membres et, le cas échéant, les agences de l'Union visées à l'article 13, d'informations qui lui sont utiles pour l'exécution de ses tâches. Elle élabore et gère un système d'information permettant d'échanger des informations classifiées avec lesdits acteurs ».

semblait que la conclusion d'un arrangement prévoyant le partage de ces informations classifiées entre le SEAE et Frontex n'en était qu'au stade de discussions interinstitutionnelles préliminaires³⁰⁹⁹. Dans le rapport de 2015 relatif à la feuille de route, aucun accord de ce type ne semblait avoir été conclu entre les deux organes.

C. La simple conclusion d'une lettre d'entente entre Eurojust et le SEAE

En ce qui concerne l'agence Eurojust, la feuille de route de 2011 était peu précise sur le rôle de l'agence dans d'éventuelles interactions avec les acteurs PESC. Seule était mentionnée, dans la feuille de route, la conduite d'une étude sur la faisabilité pour des contacts et une coopération entre Eurojust et les missions PSDC³¹⁰⁰ et la volonté d'établir une meilleure coordination pour les programmes de formations³¹⁰¹. Le 4^{ème} rapport d'avancement de la feuille de route de 2015 indiquait que la forme et le contenu de la coopération entre Eurojust et les missions PSDC n'avaient pas encore été étudiés en détail et qu'il était nécessaire de clarifier les contraintes procédurales, afin de permettre la mise en place d'une coopération³¹⁰². Selon ce même rapport, le SEAE avait pris contact avec Eurojust en début 2015 afin d'organiser une première réunion en vue d'échanges plus structurés³¹⁰³. Plusieurs domaines de coopération avaient été identifiés : l'échange d'informations pour la connaissance de la situation dans les pays hôtes des missions PSDC ; conseils judiciaires et formation par le personnel d'Eurojust ; visites de liaison et d'orientation à La Haye par la mission et les autorités du pays hôte ; mise en place de points de contact Eurojust dans les pays hôtes ; l'affectation temporaire du personnel d'Eurojust aux missions et aux structures de gestion de crise et l'expertise d'Eurojust dans le cycle de planification, de conduite et d'examen des missions³¹⁰⁴.

³⁰⁹⁹ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14, p. 7.

³¹⁰⁰ Strengthening Ties between CSDP and FSJ road map implementation -Progress report, 24 September 2012, doc. 14130/12, p. 5: « *A study on the feasibility for contacts and cooperation between EUROJUST and CSDP missions should be conducted* ».

³¹⁰¹ Joint Staff Working Paper Strengthening ties between CSDP and FSJ actors Proposals for a way ahead, 6 May 2011, doc. 9878/11, §60.

³¹⁰² Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, p. 8.

³¹⁰³ *Ibid.*

³¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 9.

Il fallut attendre le 10 octobre 2017 pour qu'une lettre d'entente soit signée entre Eurojust et le SEAE prévoyant des échanges réguliers d'informations³¹⁰⁵. Le communiqué fournit peu d'information sur les relations entre les deux organes. Il précise seulement que la lettre d'entente permettra de fournir un cadre pour l'échange régulier d'informations stratégiques non opérationnelles et d'expériences dans les domaines de la lutte contre le terrorisme, de la cybercriminalité, du trafic de migrants et de la traite des êtres humains. Cette coopération, comme cela était convenu dans le rapport de 2015 sur la feuille de route, peut prendre la forme de détachements, de visites, de formations, de recherches consacrées aux tendances et aux défis à relever, ainsi que de facilitation des contacts avec des États tiers.

Conclusion de la section 2

La mise en place d'un cadre de coopération inclusive et informelle entre les acteurs de la PESC et les agences relevant de l'ELSJ a permis de renforcer leur coopération. Cette coopération inclusive incluant aussi bien les agences Europol, Frontex, le CEPOL que le SEAE, le CESD, le CSUE et les opérations de gestion de crise, a permis de renforcer leur coopération dans des domaines variés tel que la prise de décision, la planification opérationnelle ou encore la formation. Bien que largement informelle, la mise en place de coopérations par la conclusion d'arrangements sous forme d'échanges de lettres entre le SEAE et les agences de l'ELSJ et d'un accord entre le CSUE et Frontex a permis de construire des fondations relativement solides et permanentes de leur coopération.

³¹⁰⁵ Communiqué de presse conjoint - Eurojust et le SEAE signent une lettre d'entente en vue d'un échange régulier d'informations, 10 octobre 2017, disponible sur le site du SEAE à l'adresse suivante : https://eeas.europa.eu/delegations/nepal/33832/node/33832_fr (consulté en octobre 2024).

Conclusion du chapitre 1

Initialement, la coopération entre les acteurs opérationnels était limitée en raison du cadre juridique défaillant. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et ses apports institutionnels ont permis à ces acteurs de développer leur coopération à travers un cadre juridique souple. Les principales difficultés juridiques rencontrées avant l'entrée en vigueur de ce Traité ont ainsi pu être dépassées par l'instauration d'un dialogue politique entre les différents acteurs et par la révision ou l'adoption de leurs mandats prévoyant des dispositions pour établir des liens entre la PESC et l'ELSJ. Ainsi, les principaux objectifs de la feuille de route élaborée en 2011 sur le renforcement des liens entre les acteurs de la PSDC et de l'ELSJ ont été considérés comme atteints et des résultats tangibles ont été obtenus³¹⁰⁶. L'approche inclusive, impliquant plusieurs acteurs opérant dans différents domaines, et un cadre juridique peu structuré ont permis de dépasser les contraintes juridiques initiales et de développer la coopération entre ces acteurs opérationnels. Cependant, à partir des années 2014 - 2015, la multiplication des menaces et surtout leur convergence ont contraint les institutions européennes à appeler aux renforcements des synergies entre les acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ³¹⁰⁷. À partir de 2015, sous l'impulsion de la crise migratoire et de la menace terroriste, la coopération entre les acteurs opérationnels de la PESC et l'ELSJ s'est davantage renforcée mais à travers un cadre juridique fragmenté.

³¹⁰⁶ Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2014 à décembre 2015, 11 mars 2016, doc. 7033/16, p. 25.

³¹⁰⁷ Council conclusions on Common Security and Defence Policy, 25 - 26 November 2013, point 11 ; Conclusions du Conseil européen des 19 et 29 décembre 2013, 20 décembre 2013, EUCO 217/13, point 9 ; Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Rapport final sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'UE (2010- 2014), 20 juin 2014, COM (2014) 365 final, p. 18 et 20 ; Projet de conclusions du Conseil sur l'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne, 19 novembre 2014, doc. 15670/14, p. 13 ; Conseil européen des 26 et 27 juin 2014, EUCO 79/14, point 2 ; Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2014 sur le renouvellement de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne (2014/2918(RSP)), JOUE n° C 294 du 12 août 2016, p. 5-8, point 11.

Chapitre 2 – Le renforcement de la coopération à travers un cadre juridique fragmenté

À partir de 2015, l'intensification et la convergence des menaces revêtant une dimension à la fois interne et externe, telles que le terrorisme, la criminalité organisée, l'immigration irrégulière, les cyberattaques et les menaces hybrides ont conduit les institutions européennes à développer une approche globale de la sécurité reposant sur la PESC et l'ELSJ. Dans sa communication relative au programme européen en matière de sécurité du 28 avril 2015, la Commission affirmait que *« la réponse de l'UE doit donc être globale et reposer sur un ensemble cohérent de mesures combinant dimension intérieure et dimension extérieure pour resserrer les liens entre, d'une part, Justice et Affaires intérieures et, d'autre part, la politique de sécurité et de défense commune »*³¹⁰⁸. De la même manière, simultanément, dans ses conclusions sur la PSDC du 18 mai 2015 et sur la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020 du 10 juin 2015, le Conseil de l'Union soulignait *« avec force la nécessité de renforcer encore les liens entre sécurité extérieure et sécurité intérieure »*³¹⁰⁹ et *« la nécessité d'assurer une synergie entre la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020 et le processus de réflexion stratégique actuellement mené par la haute représentante et visant à mettre en place une vaste stratégie européenne sur les questions de politique étrangère et de sécurité »*³¹¹⁰. Dès lors, à partir de 2015, le renforcement des liens entre la sécurité intérieure et extérieure a rendu nécessaire le renforcement de la coopération entre les acteurs de la PESC et de l'ELSJ, et plus particulièrement entre les opérations et les missions de la PSDC et les agences relevant de l'ELSJ³¹¹¹. Bien que des relations soient déjà mises en place par l'intermédiaire des feuilles de route et des échanges de lettres, la lutte contre le terrorisme³¹¹² et la lutte contre le trafic de

³¹⁰⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Le programme européen en matière de sécurité, 28 avril 2015, COM (2015) 185 final, p. 4.

³¹⁰⁹ Conseil de l'Union européenne, conclusions du Conseil sur la PSDC, 18 mai 2015, doc. 8971/15, point 4.

³¹¹⁰ Projet de conclusions du Conseil sur la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020, 10 juin 2015, doc. 9798/15, p. 8.

³¹¹¹ M. SAVARY, "Box 2: Strengthening ties between CSDP and FSJ", in T. TARDY (Ed.), *Report n° 31, Recasting EU civilian crisis management*, EU Institute for Security Studies (EUISS), January 2017, pp. 58-60, spéc., p. 58.

³¹¹² General Secretariat of the Council, Informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers in Riga on 29 and 30 January 2015, 2 February 2015, doc. 5855/15, p. 7 ; Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, 19 juin 2017, doc. 10384/17, pts 7 et 8.

migrants et la traite des êtres humains engendrés par la crise migratoire³¹¹³ ont logiquement conduit à l'établissement de liens, plus directs, entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et les agences de l'ELSJ. En effet, l'Union a mandaté des opérations et missions relevant de la PSDC afin de faire face aux défis sécuritaires liés à la migration irrégulière. Les nouveaux mandats accordés aux opérations de gestion de crise ont eu pour conséquence un renforcement de la coopération entre la PSDC et les agences de l'ELSJ³¹¹⁴. Le point de départ de l'établissement de liens directs entre les opérations de gestion de crise et les agences ELSJ a été le lancement de l'opération EUNAVFOR MED Sophia en Méditerranée centrale. Cette opération peut être considérée comme une opération militaire de la PSDC remplissant des objectifs de l'ELSJ³¹¹⁵ et comme un « *cas d'école de l'articulation entre la PESC et l'ELSJ* »³¹¹⁶. Toutefois, ce déploiement opérationnel dans le cadre de la PSDC a également accentué le risque de chevauchement entre la PSDC et l'agence Frontex³¹¹⁷ et nécessité un renforcement de leur coordination. Ces interactions entre les opérations de gestion de crise menées dans le cadre de la PSDC et les agences relevant de l'ELSJ ont eu pour conséquence le perfectionnement des mécanismes de coopération (Section 1), puis une structuration de leurs relations à travers un cadre juridique fragmenté (Section 2).

Section 1 - Le perfectionnement des mécanismes de coopération

Au cours de ces dernières années, le lien entre la sécurité intérieure et extérieure est devenu de plus en plus apparent. Prenant conscience de ce lien, des efforts ont été entrepris afin de renforcer la coopération entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et les agences de l'ELSJ. Retenant une définition suffisamment large de ce lien, la coopération entre les acteurs de la PSDC et de l'ELSJ implique une pluralité de moyens, incluant la communication entre les acteurs, le déploiement d'experts de l'ELSJ dans les missions et la connaissance

³¹¹³ Selon Snowy LINTERN, « the migration crisis has led to significantly closer civilian and military interaction ». S. LINTERN, « What civilian-military synergies? », in T. TARDY (Ed.), *Report n° 31, Recasting EU civilian crisis management*, EU Institute for Security Studies (EUISS), January 2017, p. 39.

³¹¹⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions relative à la stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains 2021- 2025, 14 avril 2021, COM (2021) 171 final, p. 21 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Un plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025), 29 septembre 2021, COM (2021) 591 final, p. 9.

³¹¹⁵ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2.

³¹¹⁶ P. KOUTRAKOS, "The nexus between CFSP/CSDP and the Area of Freedom, Security and Justice", in *Research Handbook in EU Common Foreign and Security Policy*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2018, ISBN 1785364073, pp. 296-311, spéc., p. 304. Traduit par nos soins.

³¹¹⁷ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 2.

conjointe de la situation³¹¹⁸. Dans ses conclusions du 18 mai 2015, le Conseil de l'Union se fixe pour objectif de « *multiplier les synergies en ce qui concerne la réponse qu'apporte l'UE aux questions horizontales prioritaires comme le terrorisme, la criminalité organisée, les combattants étrangers, le trafic de clandestins et la traite des êtres humains, les migrations clandestines, les menaces hybrides, la gestion des frontières, la sécurité énergétique et la cybersécurité* » et « *encourage la création d'autres synergies entre la PSDC, dans ses dimensions civile et militaire, et les acteurs dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, en particulier les agences de l'UE (Europol, Frontex et CEPOL)* »³¹¹⁹. Cet objectif fixé par le Conseil s'est traduit, d'un point de vue opérationnel, par la multiplication des mécanismes de coopération entre les opérations de gestion de crise et les agences de l'ELSJ (I), puis par la facilitation des échanges d'information par la mise en place de « mini-concepts » (II).

I. La multiplication des mécanismes de coopération

Dans un document de réflexion de 2016³¹²⁰, le SEAE affirma que les principes contenus dans la feuille de route de 2011 restaient valides, mais qu'il était devenu nécessaire d'aller au-delà des mesures identifiées à l'époque, en tenant compte de l'évolution des menaces sécuritaires. Afin de renforcer les liens entre les acteurs de la PSDC et l'ELSJ, le document cible spécifiquement trois domaines prioritaires : l'amélioration de la connaissance de la situation et l'échange d'informations au sein de l'Union, l'opérationnalisation du lien entre sécurité interne/externe et la convergence et les synergies civilo-militaires³¹²¹. En pratique, la multiplication des mécanismes de coopération a principalement conduit à l'intensification des échanges d'informations entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et les agences de l'ELSJ (A), ainsi qu'à une diversification des mécanismes de coopération, tels que le déploiement d'agents de liaison au sein des opérations de gestion de crise et une coopération en matière de formation des autorités dans les États tiers (B).

³¹¹⁸ S. MAVRAKOU, "The Internal - External Security Nexus: A contribution to a better understanding and operationalisation of cooperation between civilian CSDP and JHA", *op. cit.*, p. 4.

³¹¹⁹ Conseil de l'Union européenne, conclusions du Conseil sur la PSDC, 18 mai 2015, doc. 8971/15, point 4.

³¹²⁰ CMPD Food for Thought Paper "From strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in EUROPE", 5 July 2016, doc. 10934/16, p. 2.

³¹²¹ *Ibid.*

A. L'intensification des échanges d'informations

Les échanges d'informations entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et les agences de l'ELSJ ont toujours constitué un élément majeur de leur coopération, mais n'ont pas toujours été sans difficulté juridique³¹²². Cependant, les défis sécuritaires liés à la migration irrégulière ont largement contribué à une intensification des échanges d'informations entre l'opération Sophia, puis l'opération IRINI, et les agences de l'ELSJ (1). Les caractéristiques propres à l'opération, notamment sa zone opérationnelle géographique en haute mer, ont en effet permis d'intensifier ces échanges. En revanche, les échanges d'informations entre les missions civiles de la PSDC déployées sur le territoire des États tiers et les agences de l'ELSJ sont restés confrontés à des difficultés persistantes (2).

1. L'intensification des échanges d'informations entre l'opération Sophia et les agences de l'ELSJ

Le lancement de l'opération Sophia a servi de test pour l'implication d'Europol dans une opération militaire menée dans le cadre de la PSDC³¹²³. L'opération Sophia fut la première opération militaire à prévoir explicitement dans son mandat un mécanisme de coordination avec les agences de l'ELSJ³¹²⁴. Même si l'opération militaire Atalanta prévoyait, à partir de 2014, la mise en place d'échanges d'informations entre Europol³¹²⁵, c'est la première fois qu'un mécanisme de coordination a été expressément prévu entre une opération militaire et plusieurs agences de l'ELSJ. En effet, la décision de lancement prévoyait que l'opération « (...) établit un mécanisme de coordination et, au besoin, conclut des accords avec d'autres agences et organismes de l'Union, notamment Frontex, Europol, Eurojust, le Bureau européen d'appui en

³¹²² Voir *supra*, Partie 2, Titre 2 Chapitre 1.

³¹²³ F. TRAUNER, "New kids on the CFSP block: The JHA agencies", *EU Institute for Security Studies*, March 2016, p. 3, disponible sur: <https://www.iss.europa.eu/content/new-kids-cfsp-block-jha-agencies> (consulté en octobre 2024).

³¹²⁴ Europol collaborait déjà avec des missions civiles, telles que la mission EULEX Kosovo, mais pas avec des opérations militaires menées dans le cadre de la PSDC.

³¹²⁵ Article 2 i) de la décision 2014/827/PESC, préc. Confirmé à l'article 1^{er} §3 de la décision (PESC) 2018/2007 du Conseil du 17 décembre 2018 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE n° L 322 du 18 décembre 2018, p. 22–23 et à l'article 2 ter §9 de la décision (PESC) 2020/2188 du Conseil du 22 décembre 2020 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE n° L 435 du 23 décembre 2020, p. 74–78.

*matière d'asile et les missions PSDC concernées*³¹²⁶ ». La décision (PESC) 2016/993 du Conseil du 20 juin 2016 compléta cette disposition en prévoyant la possibilité pour l'opération de « *collecter, conserver et partager avec les États membres, la Mission d'appui des Nations unies en Libye (MANUL), Europol et Frontex les informations, y compris les données à caractère personnel, réunies aux fins des procédures de contrôle des bénéficiaires potentiels de la formation, sous réserve d'un accord écrit de ces derniers.* » L'opération Sophia pouvait également « *collecter et conserver les données médicales et biométriques nécessaires concernant les bénéficiaires de la formation, moyennant un accord écrit de ces derniers* »³¹²⁷. Véritable « *centre névralgique de l'échange d'informations dans l'Union* »³¹²⁸, et ayant pour mission principale de « *collecter, stocker, traiter, analyser et échanger des informations, y compris des éléments de renseignement criminel* »³¹²⁹, y compris sur les filières d'immigration et la traite des êtres humains³¹³⁰, Europol fût un allié important pour l'opération Sophia dans sa lutte contre le trafic de migrants. La coopération entre ces deux acteurs s'était donc logiquement développée en matière d'échanges d'informations et perdue avec l'opération EUNAVFOR MED IRINI³¹³¹.

Non prévus dans le mandat initial de l'opération Sophia³¹³², les échanges d'informations avaient été institués par la décision (PESC) 2016/993³¹³³ du 20 juin 2016, puis confirmés et élargis dans la décision (PESC) 2016/2314 du Conseil du 19 décembre 2016³¹³⁴. Avant l'adoption de ces deux décisions, ces deux acteurs avaient déjà instauré des moyens de

³¹²⁶ Article 8 §3 de la décision (PESC) 2015/778, préc.

³¹²⁷ Article 2 bis de la décision (PESC) 2016/993, préc.

³¹²⁸ Considérant 12 du règlement (UE) 2016/794, préc.

³¹²⁹ *Ibid.*, article 4 §1 a).

³¹³⁰ Annexe 1 du règlement (UE) 2016/794, préc.

³¹³¹ Article 10 §3 de la décision (PESC) 2020/472 du Conseil du 31 mars 2020 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI), JOUE n° L 101 du 1 avril 2020, p. 4–10.

³¹³² Décision (PESC) 2015/778, préc.

³¹³³ Article 2 bis de la décision (PESC) 2016/993, préc. : « *Dans la mesure où la tâche de soutien visée au paragraphe l'exige, l'EUNAVFOR MED opération SOPHIA peut collecter, conserver et partager avec les États membres, la Mission d'appui des Nations unies en Libye (MANUL), Europol et Frontex les informations, y compris les données à caractère personnel, réunies aux fins des procédures de contrôle des bénéficiaires potentiels de la formation, sous réserve d'un accord écrit de ces derniers. En outre, l'EUNAVFOR MED opération SOPHIA peut collecter et conserver les données médicales et biométriques nécessaires concernant les bénéficiaires de la formation, moyennant un accord écrit de ces derniers* ».

³¹³⁴ Article 1 §2 de la décision (PESC) 2016/2314 du Conseil du 19 décembre 2016 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 345 du 20 décembre 2016, p. 62–64 : « *l'opération SOPHIA peut collecter, conserver et échanger avec les États membres, les organes compétents de l'Union, la MANUL, Europol, Interpol, Frontex* ».

coopération³¹³⁵. En réaction à la crise migratoire, l'agence Europol avait lancé le 17 mars 2015, une équipe opérationnelle conjointe intitulée JOT MARE, axée sur la lutte contre les groupes criminels organisés impliqués dans le trafic des migrants par bateau en Méditerranée et sur le territoire de l'Union européenne³¹³⁶. Bien que les actions menées par l'opération JOT MARE contre les groupes criminels organisés impliqués dans le trafic des migrants ne reposaient initialement que sur des échanges d'informations entre les États membres, Europol, et d'autres acteurs tels qu'Interpol et Frontex, la Commission européenne avait insisté sur la nécessité d'associer étroitement l'équipe opérationnelle conjointe JOT MARE à l'opération EUNAVFOR MED avec des modalités effectives de partage de l'information³¹³⁷. Ces échanges avaient ensuite été confirmés en décembre 2015 par la signature d'un protocole d'accord entre le commandant de l'opération Sophia et le directeur d'Europol. Dans une communication du 25 janvier 2017, la Commission et le secrétariat général avaient précisé que cette opération JOT MARE, constituait un « *apport essentiel* »³¹³⁸ à l'opération Sophia.

Il est aussi possible de relever que dans le cadre de l'opération JOT MARE, un centre d'échange d'information (ci-après « ICH »³¹³⁹) a été mis en place dans le cadre de la mise en œuvre de la déclaration de Malte³¹⁴⁰. L'objectif de l'ICH est d'améliorer l'image du renseignement sur le trafic organisé de migrants en provenance des pays d'origine et de transit en mettant en commun les informations et en développant des dossiers de renseignements exploitables pour permettre aux autorités répressives d'agir et d'empêcher le processus de trafic de se poursuivre en Europe³¹⁴¹. Ce ICH permet une utilisation plus effective des ressources et des structures déjà en place. Il a pour objectif d'initier et de développer la coopération avec des acteurs moins traditionnellement chargés à l'application de la loi, tels que les forces militaires

³¹³⁵ Voir F. FAVIERE, « La coordination opérationnelle entre les opérations PSDC et les agences ELSJ en matière migratoire », *op. cit.*, p. 134.

³¹³⁶ Voir le site de l'agence Europol : <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/joint-operational-team-launched-to-combat-irregular-migration-in-mediterranean> (consulté en octobre 2024).

³¹³⁷ COM (2015) 240 final, préc.

³¹³⁸ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, « La migration le long de la route de la Méditerranée centrale Gérer les flux migratoires, sauver des vies », 25 janvier 2017, JOIN (2017) 04 final.

³¹³⁹ Information Clearing House.

³¹⁴⁰ Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations : remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale, 3 février 2017.

³¹⁴¹ Europol, European Migrant Smuggling Centre, 3rd annual activity report - 2018, 25 mars 2019, p. 23, disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-3rd-annual-activity-report---2018> (consulté en octobre 2024).

déployées dans le cadre des missions ou opérations PSDC, telle que l'opération EUNAVFOR MED³¹⁴².

En février 2016, les échanges d'informations se sont intensifiés par la création d'un centre européen chargé de lutter contre le trafic illégal de migrants, établi par et au sein d'Europol. Le lancement de ce Centre européen pour la lutte contre le trafic de migrants (ci-après « EMSC »³¹⁴³) a fait suite aux conclusions du Conseil de l'Union européenne du 9 novembre 2015³¹⁴⁴. Il s'agit d'une plateforme visant à soutenir l'échange d'informations entre les États membres et à coordonner leurs opérations dans la lutte contre le trafic de migrants³¹⁴⁵. Intégrant l'équipe opérationnelle conjointe JOT MARE, l'EMSC a semblé montrer des résultats satisfaisants. Selon son rapport d'activité annuel de 2018, les actions de ce centre ont conduit à l'arrestation de plus de 600 personnes suspectées de trafic de migrants en 2018³¹⁴⁶. La coordination de ce centre avec les missions et opérations PSDC n'était cependant pas mentionnée. Selon l'agence Europol, le centre permet uniquement de faciliter une meilleure coopération entre les États membres eux-mêmes, et avec les organisations internationales, les États intéressés et les agences européennes³¹⁴⁷. Néanmoins, l'agence avait précisé que la coopération avec l'opération Sophia constituait « *un élément important* »³¹⁴⁸ de ce nouveau centre et que des relations de travail s'étaient établies entre les deux structures³¹⁴⁹. Selon un rapport de 2022, les relations entre le EMSC et l'opération Sophia, puis l'opération IRINI se sont poursuivies³¹⁵⁰.

Le partage d'informations entre l'opération Sophia et les agences Europol et Frontex a été mis en place et consacré à partir de 2016³¹⁵¹. Ce partage répond à l'ambition affichée par la

³¹⁴² Europol, Rapport d'activité, « Two years of EMSC - janvier 2017-janvier 2018 », 20 avril 2018, disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/two-years-of-emsc> (consulté en octobre 2024).

³¹⁴³ European Migrant Smuggling Centre.

³¹⁴⁴ Communiqué de presse du Conseil de l'Union, « Conclusions du Conseil sur les mesures visant à gérer la crise des réfugiés et des migrants », 9 novembre 2015, doc. 13870/15, point 10.

³¹⁴⁵ Voir le site de l'agence Europol : <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc> (consulté en octobre 2024).

³¹⁴⁶ Europol, European Migrant Smuggling Centre, 3rd annual activity report - 2018, préc., p. 23.

³¹⁴⁷ Voir le site de l'agence Europol, « EUNAVFOR MED and Europol determined to strengthen bilateral cooperation », 22 décembre 2015, disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/eunavfor-med-operation-sophia-and-europol-determined-to-strengthen-bilateral-cooperation> (consulté en octobre 2024).

³¹⁴⁸ *Ibid.*

³¹⁴⁹ Europol, Rapport d'activité, « Two years of EMSC - janvier 2017-janvier 2018 », préc.

³¹⁵⁰ Europol, European Migrant Smuggling Centre, 6th annual report, 2022, p. 25, disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/european-migrant-smuggling-centre-6th-annual-report-%E2%80%93-2022> (consulté en octobre 2024).

³¹⁵¹ Article 2 bis de la décision (PESC) 2016/993, préc. ; Article 1 §2 de la décision (PESC) 2016/2314, préc.

haute représentante dans la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne de 2016 visant à faire agir les missions et opérations de la PSDC, « *de concert avec le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et les agences spécialisées de l'UE pour renforcer la protection des frontières et la sécurité maritime afin de sauver davantage de vies, de lutter contre la criminalité transfrontière et de démanteler les réseaux de passeurs* »³¹⁵². L'opération pouvait ainsi bénéficier du système européen de surveillance des frontières, plus communément appelé système Eurosur. Ce système mis en place en 2013 dans le cadre de l'agence Frontex, a pour objet de créer « *un cadre commun pour l'échange d'informations et pour la coopération entre les États membres et l'Agence, pour améliorer la connaissance de la situation et accroître la capacité de réaction aux frontières extérieures des États membres de l'Union [...] aux fins de détecter, prévenir et combattre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière et de contribuer à assurer la protection de la vie des migrants et à leur sauver la vie* »³¹⁵³. Le bénéfice de ce réseau aux opérations relevant de la PSDC ne figure dans aucun acte relatif à l'opération ou à l'agence. Toutefois, selon un rapport de la Commission européenne du 12 septembre 2018, les produits d'information d'Eurosur ont été partagés par l'intermédiaire de l'agence avec l'opération Sophia depuis octobre 2015³¹⁵⁴.

Cependant, en ce qui concerne les missions civiles de la PSDC qui, à l'exception de la mission EULEX Kosovo, ne disposent pas de mandat exécutif et donc de la possibilité de collecter des informations à caractère personnel, les échanges sont nettement plus difficiles.

2. Les difficultés persistantes concernant les échanges d'informations entre les missions civiles de la PSDC et les agences de l'ELSJ

La problématique des échanges d'informations entre les missions civiles de la PSDC et les agences de l'ELSJ s'est principalement posée dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. En 2017, le Conseil a approuvé l'extension des missions civiles de la PSDC à la lutte contre le

³¹⁵² Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte, 2016, préc., p. 15.

³¹⁵³ Article 1 du règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur), JOUE n° L 295 du 6 novembre 2013, p. 11–26.

³¹⁵⁴ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à l'évaluation du système européen de surveillance des frontières (Eurosur), « Une contribution de la Commission européenne à la réunion des dirigeants à Salzbourg les 19 et 20 septembre 2018 », 12 septembre 2018, COM (2018) 632 final.

terrorisme³¹⁵⁵. La même année, la Commission considéra la coopération et le partage d'informations entre les missions et opérations de la PSDC et les agences de l'ELSJ dans le cadre de la lutte contre le terrorisme comme une « *priorité* »³¹⁵⁶. En effet, à partir de 2017, la question des échanges d'informations et de l'accès des services répressifs aux données relatives aux théâtres d'opérations dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et de la valeur ajoutée que peuvent apporter les missions de la PSDC s'est posée. Les opérations militaires et les missions civiles menées contre les groupes terroristes sont, en effet, les premiers acteurs à avoir accès à des données permettant d'identifier des combattants terroristes étrangers. L'accès à ces données pour le personnel militaire ou civil peut résulter des missions de conseil, de formation ou du soutien des autorités des États tiers qui seraient en mesure de collecter sur le terrain et de partager ces informations³¹⁵⁷. Ces informations ont, pour les services répressifs au sein de l'Union, une valeur opérationnelle importante, car elles contribuent notamment à une meilleure gestion des frontières en arrêtant, par exemple, les combattants étrangers aux frontières de l'Union, en démantelant leur réseau et en prévenant des attentats terroristes sur le territoire de l'Union. Ces informations peuvent également avoir une valeur significative pour des poursuites et des enquêtes judiciaires contre les combattants terroristes au sein de l'Union³¹⁵⁸. Il était donc primordial de créer une coopération étroite dans ce domaine entre les personnels militaires et civils de la PSDC et les autorités des services répressifs et judiciaires relevant de l'ELSJ. Cette préoccupation demeure puisqu'en juin 2020 le Conseil soulignait encore l'importance de ces informations sur les champs de bataille³¹⁵⁹.

Or, en 2017, les échanges d'informations au niveau de l'Union entre les acteurs militaires et civils et les services répressifs dans le domaine de la lutte contre le terrorisme n'en étaient qu'au commencement. Ces échanges faisaient notamment face à des contraintes d'ordre juridique et procédural, tels que les mandats des missions de la PSDC, l'approbation de l'État

³¹⁵⁵ Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, 19 juin 2017, doc. 10384/17, pts 7 et 8.

³¹⁵⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Onzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 18 octobre 2017, COM (2017) 608 final, p. 15 et 16.

³¹⁵⁷ EU Counter-Terrorism Coordinator, Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counter-terrorism, 19 September 2017, doc. 12347/17, p. 1.

³¹⁵⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, 9 décembre 2020, COM (2020) 795 final, p. 23 ; Strengthening Civilian CSDP - Concept Paper, 18 April 2018, doc. 8084/18, p. 8.

³¹⁵⁹ Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE concernant la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent et la lutte contre ces phénomènes, 10 juin 2020, doc. 8742/20, p. 7.

hôte et le manque de formation appropriée³¹⁶⁰. Dans le même temps, compte tenu de la menace terroriste élevée, il était urgent que l'Union fasse des progrès concrets au niveau de la mise à disposition des informations recueillies par les militaires aux autorités répressives et judiciaires³¹⁶¹.

Afin de gérer la menace causée par le retour et la relocalisation des combattants terroristes étrangers, les ministres de la Défense et des ministres de l'Intérieur, réunis conjointement ont plaidé pour une amélioration de la coopération et de l'échange d'informations entre les structures militaires et répressives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme³¹⁶². En réponse à cette réunion des ministres de la Défense et des ministres de l'Intérieur, le coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme a suggéré, en 2017 et 2019, une série de mesures visant à renforcer l'échange d'informations entre les militaires et les services répressifs et judiciaires dans la lutte contre le terrorisme³¹⁶³ et plus particulièrement, les informations sur les champs de bataille³¹⁶⁴. Parmi les différents scénarios identifiés figuraient les échanges de données collectés au cours d'une opération de gestion de crise menée par l'Union³¹⁶⁵. En effet, les missions civiles de la PSDC peuvent être utilisées afin de collecter des informations relatives aux combattants terroristes et, le cas échéant, partager ces informations avec les agences de l'ELSJ³¹⁶⁶. Toutefois, dans le cadre des missions civiles de la PSDC et dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, il est nécessaire de distinguer les

³¹⁶⁰ Voir le rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2016 à juin 2017, doc. 14108/1/17 REV 1, 20 novembre 2017, p. 31.

³¹⁶¹ *Ibid.*, p. 3.

³¹⁶² Résultats de la session du Conseil « affaires étrangères » (Questions de défense), 18 mai 2017, doc. 9396/17, p. 4 ; Résultats de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, Bruxelles, 18 mai 2017, doc. 9453/17, p. 6.

³¹⁶³ EU Counter-Terrorism Coordinator, Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counterterrorism, 11 July 2017, doc. 10880/17+ADD 1 ; EU Counter-Terrorism Coordinator, Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counterterrorism, 16 May 2019, doc. 6336/19 RESTREINT UE + ADD 1 RESTREINT UE + ADD 2 LIMITE.

³¹⁶⁴ C'est-à-dire « les informations et le matériel exploitable collectés dans les zones de conflit et échangés entre les autorités militaires, de renseignement, des services répressifs et judiciaires en tant qu'informations sur le champ de bataille. Ce terme est plus large que les preuves collectées sur le champ de bataille. Il couvre non seulement le matériel et les informations à présenter au tribunal comme preuve, mais aussi les informations de renseignement, qui peuvent servir pour d'éventuelles enquêtes criminelles ou être utilisées à des fins de gestion des frontières, mais qui sont jugées trop fragmentées pour servir de preuve au tribunal. Les preuves collectées sur le champ de bataille sont utilisées uniquement lorsqu'il est fait référence à une preuve au sens étroit d'une procédure judiciaire ». Voir EU Counter-Terrorism Coordinator, The EU's Work on Battlefield Information: Stocktaking and possible next steps, 14 June 2021, doc. 9481/21, p. 2.

³¹⁶⁵ Les autres scénarios envisagés les données collectées par les Etats membres au cours de leurs propres opérations militaires et celles par les Etats tiers et les organisations internationales. Voir EU Counter-Terrorism Coordinator, Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counterterrorism, 19 September 2017, doc. 12347/17, p. 3 et 4.

³¹⁶⁶ Working document of the European External Action Service, Priorities for civilian crisis management, 13 October 2017, EEAS (2017) 1281, p. 6.

données à caractère personnel des données à caractère non personnel. Les missions civiles, ne disposant pas de mandat exécutif, à l'exception de la mission EULEX Kosovo, ne sont pas autorisées à collecter et à échanger des informations à caractère personnel. En revanche, elles sont autorisées à échanger des informations à caractère non personnel, telles que les informations classifiées. C'est notamment le cas des missions EUBAM Libye³¹⁶⁷, EUCAP Sahel Mali³¹⁶⁸, EUAM Ukraine³¹⁶⁹ EULEX Kosovo³¹⁷⁰ et plus récemment la mission EUCAP Sahel Niger³¹⁷¹ qui sont autorisés, par l'intermédiaire du haut représentant, à échanger des informations classifiées avec l'agence Frontex et l'agence Europol. Le fait que les agences de l'ELSJ et les opérations de gestion de crise soient désormais soumises aux mêmes règles de sécurité facilite ces échanges³¹⁷². Cependant, conformément à la décision 2013/488/UE, le niveau maximal de classification des informations qui peuvent être échangées reste limité aux informations RESTREINT UE/EU RESTRICTED pour les opérations PSDC civiles et aux informations CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL pour les opérations PSDC militaires³¹⁷³.

³¹⁶⁷ Article 1^{er} §8 de la décision (PESC) 2017/1342 du Conseil du 17 juillet 2017 modifiant et prorogeant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libye), JOUE n° L 185 du 18 juillet 2017, p. 60–62 : « [le] HR [Haut représentant] est autorisé à communiquer à Europol et à Frontex des informations classifiées de l'Union établies aux fins de l'EUBAM Libye, conformément à la décision 2013/488/UE ».

³¹⁶⁸ Article 2 §3 a) 1 bis de la décision (PESC) 2017/50 du Conseil du 11 janvier 2017 modifiant la décision 2014/219/PESC relative à la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali), JOUE n° L 7 du 12 janvier 2017, p. 18–19 : « [le] HR est autorisé à communiquer à l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes [Frontex] des informations et des documents classifiés de l'Union européenne produits aux fins de l'EUCAP Sahel Mali jusqu'au niveau de classification déterminé par le Conseil conformément à la décision 2013/488/UE. Des arrangements sont établis à cette fin entre le HR et Frontex ».

³¹⁶⁹ Article 1^{er} de la décision (PESC) 2016/2083 du Conseil du 28 novembre 2016 modifiant la décision 2014/486/PESC relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine), JOUE n° L 321 du 29 novembre 2016, p. 55–56 : « Le HR est autorisé à communiquer à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) des informations classifiées de l'Union européenne et des documents produits aux fins de l'EUAM Ukraine jusqu'au niveau de classification déterminé par le Conseil conformément à la décision 2013/488/UE. Des arrangements sont établis à cette fin entre le HR et Frontex ».

³¹⁷⁰ Article 1 §2 de la décision (PESC) 2016/1990 du Conseil du 14 novembre 2016 modifiant l'action commune 2008/124/PESC relative à la mission «État de droit» menée par l'Union européenne au Kosovo, JO L 306 du 15.11.2016, p. 16–18 : « Le HR est autorisé à communiquer aux Nations unies, à l'OTAN/KFOR, aux autres tierces parties associées à la présente action commune et à Frontex UE des informations et des documents classifiés de l'Union européenne établis aux fins d'EULEX KOSOVO jusqu'au niveau de classification approprié pour chacune d'elles, conformément à la décision 2013/488/UE. Des arrangements techniques sont établis sur place afin de faciliter leur communication ».

³¹⁷¹ Article 1^{er} §4 de la décision (PESC) 2022/1505 du Conseil du 9 septembre 2022 modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger), JOUE n° L 235 du 12 septembre 2022, p. 28–29.

³¹⁷² Considérants 7 et 8 de la décision 2013/488/UE, préc. ; Article 67 du règlement (UE) 2016/794, préc. ; Article 44 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

³¹⁷³ Annexe VI de la décision 2013/488/UE, préc.

Par conséquent, pour les échanges d'informations sur les champs de bataille, il semblerait que les agences de l'ELSJ aient privilégié la coopération avec les États tiers plutôt qu'avec les opérations de gestion de crise de la PSDC. À titre d'exemple, l'Union a conclu une pluralité d'accords internationaux dans le cadre des activités d'Europol et d'Eurojust avec la Turquie et sept pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord³¹⁷⁴, ayant accès à des informations sur les champs de bataille. Dans ce domaine, le coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme a reconnu que les agences Europol et Eurojust recevaient de plus en plus d'informations provenant des champs de bataille et que des progrès avaient été accomplis dans le partage et l'utilisation des informations recueillies sur les champs de bataille³¹⁷⁵. En 2019, le Centre européen de lutte contre le terrorisme, institué au sein d'Europol, a aussi créé un groupe de travail *ad hoc* sur l'identification du terrorisme (TITF³¹⁷⁶). Europol fournit également un soutien opérationnel actif aux enquêtes pénales menées par les États membres par le biais de son projet d'analyse Core International Crimes (AP CIC) et de son projet d'analyse Travellers (AP Travellers) pour identifier, détecter et enquêter sur le retour ou la relocalisation des combattants terroristes étrangers³¹⁷⁷. L'agence Eurojust, quant à elle, joua un rôle important dans l'utilisation des informations collectées sur le théâtre des opérations et par conséquent dans l'identification et la poursuite des combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays³¹⁷⁸. En revanche, des progrès sont encore à réaliser en ce qui concerne la coopération avec les opérations de gestion de crise de la PSDC dans ce domaine³¹⁷⁹.

Bien que les échanges d'informations entre les opérations de gestion de crise et les agences de l'ELSJ restent limités concernant les informations sur les champs de bataille, l'intensification des échanges d'informations entre les opérations de la PSDC et les agences de l'ELSJ dans le cadre des menaces sécuritaires liées à l'immigration irrégulière a constitué une avancée certaine et significative dans la coopération opérationnelle entre la PESC et l'ELSJ. Dans ce domaine, d'autres vecteurs de coopération ont également été mis en place.

³¹⁷⁴ Voir *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1.

³¹⁷⁵ EU Counter-Terrorism Coordinator, The EU's Work on Battlefield Information: Stocktaking and possible next steps, 14 June 2021, doc. 9481/21, p. 3.

³¹⁷⁶ Terrorism Identification Task Force

³¹⁷⁷ EU Counter-Terrorism Coordinator, The EU's Work on Battlefield Information: Stocktaking and possible next steps, 14 June 2021, doc. 9481/21, p. 3.

³¹⁷⁸ Eurojust, 2020 Memorandum on Battlefield Evidence: <https://www.eurojust.europa.eu/battlefield-evidence-increasingly-used-prosecute-foreign-terrorist-fighters-eu> (consulté en octobre 2024).

³¹⁷⁹ EU Counter-Terrorism Coordinator, The EU's Work on Battlefield Information: Stocktaking and possible next steps, 14 June 2021, doc. 9481/21, p. 3 et 8.

B. La diversification des mécanismes de coopération

En parallèle de l'intensification des échanges d'information entre les opérations de gestion de crise et les agences de l'ELSJ, d'autres mécanismes de coopération ont été instaurés à travers le déploiement d'officiers de liaison ou d'expert des agences de l'ELSJ au sein des opérations de gestion de crise (1) et aussi dans le cadre de formations de personnels d'États tiers menées par des opérations et missions de la PSDC (2).

1. Le déploiement d'officiers de liaison et d'experts de l'ELSJ au sein des opérations de gestion de crise de la PSDC

Les agences de l'ELSJ, et plus particulièrement Frontex et Europol, ont renforcé leur coopération avec les opérations et missions de la PSDC en déployant des agents de liaison et des experts au sein de celles-ci.

Depuis mai 2017, un expert de l'agence Frontex apporte notamment à Tunis un soutien à la mission de l'UE d'assistance aux frontières en Libye³¹⁸⁰, et un autre officier de liaison est déployé au Niger depuis juillet 2017³¹⁸¹. L'expert de Frontex régulièrement déployé au sein de la mission EUBAM Libya offre à la mission son expertise en matière de gestion des frontières³¹⁸². Inversement, la cellule d'analyse des risques, lancée au Niger par l'agence dans le cadre de *l'Africa-Frontex Intelligence Community*, inclut des représentants de la mission EUCAP Sahel Niger³¹⁸³. L'agence échange également des experts agissant en tant qu'officiers de liaison avec l'opération Sophia puis IRINI, mais aussi avec une opération menée par l'OTAN en mer Égée³¹⁸⁴.

³¹⁸⁰ Rapport de la Commission, quatrième rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur l'entrée en opération du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, 13 juin 2017, COM (2017) 325 final ; Voir aussi le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/we-build/other-partners-and-projects/liaison-officers-network/> (consulté en juin 2022).

³¹⁸¹ COM (2017) 325 final, préc.

³¹⁸² Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/we-build/eu-partners/european-external-action-service/> (consulté en juin 2022).

³¹⁸³ Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-opens-first-risk-analysis-cell-in-niger-HQIoKi> (consulté en juin 2022).

³¹⁸⁴ Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/partners/liaison-officers-network/> (consulté en juin 2022).

En ce qui concerne l'agence Europol, le rapport d'activité, « Two years of EMSC » janvier 2017-janvier 2018³¹⁸⁵ précise que durant l'année 2017, l'EMSC a déployé un analyste au sein de la mission EUBAM Libya qui a permis « *d'accroître l'échange d'informations, de mettre en place des synergies et d'améliorer la coordination de leurs actions* »³¹⁸⁶. Cet expert a permis de développer une coopération stratégique et de mener les travaux préparatoires pour de futurs engagements avec les autorités locales en Libye³¹⁸⁷. À la suite de cette expérience en matière de déploiement d'un expert au sein de la mission EUBAM Libya, l'envoi d'autres experts d'Europol constitue désormais un élément important des activités de l'EMSC. En 2018, l'EMSC a mis en place une fonction d'expert tournant dans l'objectif de renforcer la coopération opérationnelle avec les pays tiers³¹⁸⁸. Les experts tournants sont déployés sur une base *ad hoc* pour soutenir les enquêtes des États membres. Le directeur exécutif de Europol et le commandant de la CPCC se sont accordés pour étendre le déploiement d'experts au sein des missions civiles EUCAP Sahel Niger et EUCAP Sahel Mali entre avril et décembre 2018³¹⁸⁹. Plusieurs initiatives de coopération ont été conclues par les experts tournants de l'EMSC³¹⁹⁰. Par exemple, deux déploiements d'une semaine ont eu lieu au sein des missions déployées au Mali et en Libye³¹⁹¹.

Le déploiement d'experts de l'ELSJ ou d'agents de liaison au sein des missions civiles de la PSDC demeure encore largement limité à ces trois missions, EUBAM Libya, EUCAP Sahel Niger et EUCAP Sahel Mali. Ces déploiements visant au renforcement des services répressifs, du domaine de la justice ou de gestion des frontières dans les États tiers pourraient davantage être renforcés. Ces experts pourraient être systématiquement « *embarqués* »³¹⁹² au sein de plusieurs missions, notamment celles qui visent à lutter contre le terrorisme ou contre

³¹⁸⁵ Europol, Rapport d'activité, « Two years of EMSC - janvier 2017-janvier 2018 », préc.

³¹⁸⁶ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Cinquième rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration, COM (2017) 471 final.

³¹⁸⁷ Europol, Rapport d'activité, « Two years of EMSC - janvier 2017-janvier 2018 », préc., p. 20.

³¹⁸⁸ European Migrant Smuggling, Centre, 3rd annual activity report - 2018, préc., p. 24.

³¹⁸⁹ Executive Director Letter to EEAS re EUBAM Libya EUCAP Sahel Niger EUCAP Sahel Mali and EUROPOL 1 April – 31 December 2018. Voir sur le site d'Europol : <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/executive-director-letter-to-eeas-re-eubam-libya-eucap-sahel-niger-eucap-sahel-mali-and-europol-1-april-%E2%80%93-31-december-2018> (consulté en octobre 2024).

³¹⁹⁰ European Migrant Smuggling, Centre, 3rd annual activity report - 2018, préc., p. 24.

³¹⁹¹ *Ibid.*

³¹⁹² S. MAVRAKOU, «The Internal - External Security Nexus: A contribution to a better understanding and operationalisation of cooperation between civilian CSDP and JHA», *op. cit.*, p. 8. Traduit par nos soins.

la criminalité organisée³¹⁹³. Le cadre juridique fixant les conditions d'utilisation des experts invités autorise notamment des déploiements sur une courte période³¹⁹⁴. L'expertise des acteurs de l'ELSJ au sein de certaines missions civiles de la PSDC pourrait par exemple être plus systématique dans des missions dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité³¹⁹⁵. À l'instar des experts, le déploiement d'officiers de liaison pourrait également être plus systématique afin de faciliter le dialogue et les échanges d'information. Les missions de la PSDC pourraient dès lors servir de « tremplin » ou de « passerelle » pour les acteurs de l'ELSJ afin de faciliter l'établissement de relations entre ces acteurs et les autorités répressives de l'État hôte³¹⁹⁶.

En outre, le déploiement d'experts ou d'officiers de liaison ne constitue pas le seul vecteur de coopération. Une coopération entre les acteurs de la PSDC et de l'ELSJ existe également en matière de formation du personnel d'États tiers.

2. La coopération en matière de formation du personnel d'États tiers

Un autre vecteur de coopération a également été mis en place entre les agences de l'ELSJ et l'opération Sophia et la mission EUBAM Libya en ce qui concerne la formation des garde-côtes libyens. À partir de juin 2016, le mandat de l'opération Sophia avait été élargi et incluait, dans ses tâches, le renforcement des capacités et la formation des garde-côtes libyens³¹⁹⁷. En décembre 2018, 320 membres du personnel des garde-côtes et de la marine libyenne avaient été formés dans le cadre de l'opération³¹⁹⁸. Cette formation contribuait à

³¹⁹³ Par exemple, la mission EUAM Irak qui donne aussi des conseils aux autorités irakiennes en matière de lutte contre la criminalité organisée sous toutes ses formes, de cybercriminalité et de trafic de destruction du patrimoine culturel.

³¹⁹⁴ Revised Guidelines on the use of "Visiting Experts" in the context of civilian CSDP missions, EEAS 7128/16, 16 March 2016.

³¹⁹⁵ Council conclusions on EU-wide strategic framework to support Security Sector Reform (SSR), 14 November 2016, 13998/16, p. 3 : *"The EU SSR Framework contributes to this effort by putting forward an integrated and systematic approach that applies to all EU instruments including CSDP, and aims at effectively combining and coordinating short-, medium- and long-term activities in the field of SSR (...) may draw on the expertise of Freedom, Security and Justice (FSJ) actors when they can bring added value"*.

³¹⁹⁶ S. MAVRAKOU, "The Internal - External Security Nexus: A contribution to a better understanding and operationalisation of cooperation between civilian CSDP and JHA", *op. cit.*, p. 8.

³¹⁹⁷ Décision (PESC) 2016/993, préc.

³¹⁹⁸ N. GROS-VERHEYDE, « Une formation des garde-côtes libyens se termine à La Maddalena », *Bruxelles2*, 5 décembre 2018, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2018/12/05/la-formation-des-garde-cotes-se-termine-a-la-maddalena/> (consulté en octobre 2024).

l'amélioration des capacités de contrôle aux frontières des garde-côtes libyens³¹⁹⁹. L'approche de l'Union consistait à former les garde-côtes libyens pour « *faire en sorte que les autorités libyennes empêchent les passeurs d'agir et que les garde-côtes libyens soient capables de mieux gérer les frontières maritimes* »³²⁰⁰. Les opérations Sophia et Triton, puis Thémis, menées par Frontex pouvaient donc « *se concentrer sur les activités de lutte contre le trafic de migrants et sur le soutien aux opérations de recherche et de sauvetage plus au large et se spécialiser dans la surveillance, l'alerte des autorités libyennes et la lutte contre les trafiquants* »³²⁰¹. Cette mission de formation des garde-côtes libyens pouvait être menée aussi bien dans le cadre de la PSDC que dans le cadre de l'agence Frontex. En effet, aux termes de l'article 43 TUE, « *les missions [...], dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent [...] les missions de conseil et d'assistance en matière militaire* ». De son côté, l'agence Frontex peut proposer « *aux agents des services nationaux compétents des États membres et, le cas échéant, des pays tiers des formations et des séminaires supplémentaires sur des thèmes liés au contrôle aux frontières extérieures et au retour des ressortissants de pays tiers* » et « *peut organiser des activités de formation en coopération avec les États membres et les pays tiers sur leur territoire* »³²⁰². Bien que la formation fût organisée dans le cadre de l'opération Sophia, l'agence Frontex participait à certains aspects de la formation sur le navire prenant part à l'opération Sophia, le San Giorgio. Elle contribuait à l'amélioration des capacités de contrôle aux frontières des garde-côtes libyens en fournissant une formation sur le respect du droit de la mer. Le sujet traité par neuf formateurs de Frontex inclut la préparation et la planification du respect du droit dans les opérations et sur le trafic d'êtres humains. La formation couvre aussi la protection des droits de l'homme dans toutes les activités des garde-côtes³²⁰³. Le renforcement des capacités et la formation des garde-côtes libyens sont toutefois devenus une « *tâche secondaire complémentaire* » de l'opération EUNAVFOR MED IRINI³²⁰⁴.

La coopération en matière de formation entre Frontex et les acteurs de la PSDC a également été étendue à la mission EUBAM Libya. Un projet pilote en matière de formation des autorités libyennes a été conjointement mené par la mission EUBAM Libya, Frontex et le

³¹⁹⁹ Notamment sur le respect du droit en mer, la préparation et la planification du respect du droit dans les opérations, la lutte contre le trafic d'êtres humains et la protection des droits de l'Homme dans toutes les activités des garde-côtes.

³²⁰⁰ JOIN (2017) 04 final, préc., p. 6

³²⁰¹ *Ibid.*, p. 6 et 7.

³²⁰² Article 36 §6 et §7 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

³²⁰³ Echanges écrits avec l'agence Frontex.

³²⁰⁴ Article 4 de la décision (PESC) 2020/472, préc.

ministère de l'intérieur italien en février 2019. En décembre 2018, le mandat de la mission avait été amendé afin d'inclure dans ses objectifs, l'assistance aux autorités libyennes « *afin de contribuer aux efforts visant à désorganiser les réseaux criminels organisés impliqués notamment dans le trafic de migrants, la traite des êtres humains et le terrorisme en Libye et dans la région de la Méditerranée centrale* »³²⁰⁵. Vingt-un officiers de la police de l'Administration générale libyenne pour la sécurité côtière avaient ainsi pu être formés à Ostia, en Italie. La formation a regroupé des cours théoriques, pratiques, et des exercices grandeur nature, comme des exercices pratiques impliquant des simulations dans un environnement hostile³²⁰⁶.

Le déploiement d'experts et d'officiers de liaison des agences de l'ELSJ au sein des opérations et des missions de la PSDC et leur coopération en matière de formation, ont largement contribué au renforcement des synergies entre les acteurs de ces deux domaines et à la poursuite de leur objectif respectif. En outre, leur coopération, notamment les échanges d'informations, est facilitée par la mise en place de « mini-concepts ».

II. La facilitation des échanges d'informations par la mise en place de « mini-concepts »

À partir de 2017, des réflexions ont été menées au sein du SEAE afin de renforcer la coopération entre les opérations et missions de la PSDC et les agences de l'ELSJ dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et l'immigration irrégulière³²⁰⁷. Deux documents de travail ont été produits, à cet effet, en septembre 2017³²⁰⁸. Dans ses conclusions du 19 octobre 2017, le Conseil européen préconisait d'« *améliorer les échanges d'informations et de données au sein de l'Union, entre les États membres, les agences JAI et les missions et opérations PSDC* »³²⁰⁹. Un premier projet pilote, avait déjà été déployé sous la forme d'une cellule d'information en matière criminelle au sein de l'opération Sophia avec les concours de Frontex et Europol. Cette

³²⁰⁵ Article 2 de la décision (PESC) 2018/2009 du Conseil du 17 décembre 2018 modifiant et prorogeant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 322 du 18 décembre 2018, p. 25–26.

³²⁰⁶ Voir le site du SEAE : https://www.eeas.europa.eu/node/58534_en (consulté en octobre 2024).

³²⁰⁷ Working document of the European External Action Service of 08/11/2017, Military Advice on “Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counter-terrorism” and “enhancing cooperation between CSDP Missions/Operations and JHA Agencies”, EEAS (2017) 1273 REV3, p. 3.

³²⁰⁸ EU Counter-Terrorism Coordinator, “Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counter-terrorism”, 21 September 2017, doc. 12347/17 Rev1; Revised EEAS non-paper on “enhancing cooperation between CSDP Missions/Operations and JHA Agencies”, 22 September 2017, WK 9396/2017 Rev2.

³²⁰⁹ Conclusions du Conseil européen du 19 octobre 2017, EUCO 14/17, p. 2.

cellule a montré une effectivité tangible (A). Puis, dans le cadre du pacte en matière de PSDC civile³²¹⁰, la notion de « *mini-concepts* » est apparue afin d'améliorer la coopération entre les opérations de gestion de crise et les agences de l'ELSJ. L'effectivité de ces mini-concepts reste encore latente (B).

A. L'effectivité tangible de la cellule d'information en matière criminelle au sein de l'opération Sophia

La coopération entre l'opération Sophia et les agences d'ELSJ a pris un tournant en mai 2018 avec la mise en place, au sein de l'opération, d'une cellule d'information en matière criminelle (1). Ce projet pilote, accueilli très favorablement par les agences de l'ELSJ, constitue un succès tangible dans le renforcement de la coopération opérationnelle entre les acteurs de la PSDC et de l'ELSJ (2).

1. La mise en place de la cellule d'information en matière criminelle

L'idée d'instaurer une cellule d'information en matière criminelle (dénommée ci-après « CIC »³²¹¹) au sein des opérations et des missions de la PSDC a été évoquée pour la première fois par le SEAE dans le Food for Thought Paper « *From strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in EUROPE* » du 5 juillet 2016³²¹². La mise en place d'une CIC part du constat que les opérations et missions de la PSDC ont la possibilité de collecter et de recevoir des informations et des renseignements sur les théâtres d'opérations, mais qui ne sont pas souvent exploités en raison d'un manque de systèmes appropriés d'analyse et de stockage des données³²¹³. Il semblait donc évident qu'une meilleure implication des opérations de gestion de crise de la PSDC dans le partage et la collecte d'informations liées à la criminalité et de renseignements criminels contribuerait à la sécurité intérieure de l'Union, mais aussi à l'efficacité de l'opération elle-même³²¹⁴.

³²¹⁰ Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the establishment of a Civilian CSDP Compact, 19 November 2018, doc. 14305/18, point 21 ; Joint staff working document, Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact, 30 April 2019, doc. 8962/19.

³²¹¹ Crime information cell.

³²¹² CMPD Food for Thought Paper "From strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in EUROPE", 5 July 2016, doc. 10934/16, p. 4.

³²¹³ *Ibid.*, p. 5.

³²¹⁴ *Ibid.*

Partant de ce constat, et sur la base d'un « *non-paper* »³²¹⁵ du SEAE de septembre 2017, les États membres ont invité les acteurs concernés à réaliser des progrès concrets pour améliorer le partage d'informations entre les acteurs de la PSDC et de l'ELSJ et à élaborer un concept de cellule d'information spécialisée sur la criminalité qui pourrait être intégrée au sein d'une mission ou d'une opération PSDC³²¹⁶. L'opération Sophia était particulièrement bien adaptée pour ce projet. L'opération avait déjà instauré des mécanismes de coopération avec les agences Frontex et Europol. Les caractéristiques spécifiques de l'opération, son déploiement en haute mer, et non sur le territoire d'un État tiers, offraient également les garanties d'un déploiement rapide de cette cellule³²¹⁷. Les institutions, organes et agences concernés de l'Union se sont ainsi réunis les 9 et 10 novembre 2017 pour un atelier visant à échanger sur le concept d'une CIC pour l'opération Sophia et à réfléchir de manière générale à l'idée de sa mise en place dans d'autres missions et opérations PSDC³²¹⁸. L'état d'avancement du projet a été présenté lors de la session du Conseil JAI du 7 décembre 2017³²¹⁹ et le 8 mars 2018, les ministres approuvèrent la participation des agences de l'Union au projet pilote de cellule d'information en matière criminelle au sein de l'EUNAVFOR MED opération Sophia³²²⁰.

Adoptée en mai 2018 par le Conseil de l'Union réuni en session « Justice et affaires intérieures »³²²¹ et en session « Affaires générales »³²²², cette cellule constitue une nouvelle étape dans la coopération entre la PESC et l'ELSJ, et ouvre un « *nouveau chapitre* »³²²³ dans la coopération opérationnelle entre les opérations de la PSDC par les agences de l'ELSJ. La cellule, mise en place le 14 mai 2018 au sein de l'opération Sophia et maintenue au sein de l'opération EUNAVFOR MED IRINI³²²⁴, a pour objectif « *de faciliter la réception, la collecte et la transmission des informations, y compris des données à caractère personnel, concernant le trafic de migrants et la traite des êtres humains, l'embargo sur les armes à destination de la*

³²¹⁵ Revised EEAS non-paper on “enhancing cooperation between CSDP Missions/Operations and JHA Agencies”, 22 September 2017, WK 9396/2017 Rev2.

³²¹⁶ Presidency, EEAS Services, Commission Services, GSC, Cooperation between CSDP missions/operations and JHA agencies, 20 November 2017, doc. 14265/17, p. 2.

³²¹⁷ *Ibid.*, p. 3.

³²¹⁸ *Ibid.*, p. 2.

³²¹⁹ Résultat de la session du Conseil Justice et affaires intérieures, 7 et 8 décembre 2017, doc. 15567/1/17 REV 1, p. 6.

³²²⁰ Résultat de la session du Conseil, Justice et affaires intérieures, 8 et 9 mai 2018, doc. 6952/18, p. 4.

³²²¹ *Ibid.*

³²²² Résultats de la session du Conseil affaires générales, 14 mai 2018, doc. 8753/18, p. 8.

³²²³ Voir le site d'Europol, « The Crime Information Cell – « Pilot Project » Bridging internal and external security of EU », 5 juillet 2018, disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/crime-information-cell-%E2%80%93-%E2%80%9Cpilot-project%E2%80%9D-bridging-internal-and-external-security-of-eu> (consulté en octobre 2024). Traduit par nos soins.

³²²⁴ Article 10 §4 de la décision (PESC) 2020/472, préc.

Libye, les trafics illicites [...] et les délits touchant à la sécurité de l'opération »³²²⁵. Elle a ainsi été déployée au sein du navire amiral de l'opération, le San Giusto, afin de bénéficier d'un soutien logistique, d'espaces de travail dédiés et des communications par satellite en temps réel³²²⁶. La CIC comprend des représentants de l'opération Sophia, d'Europol, de Frontex et de certaines autorités répressives des États membres. Cinq membres des agences européennes, d'Europol et de Frontex sont présents en son sein³²²⁷. L'EMSC a notamment déployé un membre de son personnel auprès du CIC en juillet 2018, afin de mettre en place un support administratif dans le but d'assurer un accès 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 aux informations d'Europol³²²⁸.

2. Le succès tangible de la cellule d'information en matière criminelle

Dès sa mise en place, les agences de l'ELSJ ont expressément soutenu le concept de la CIC. L'agence Europol avait notamment proposé la fourniture de formations sur son système de communication sécurisé SIENA, déjà mis en place pour l'échange d'informations entre l'opération Sophia et Europol³²²⁹. L'agence s'était aussi engagée à ce que l'ICH participe activement à ce projet³²³⁰. Afin d'améliorer la collecte d'informations, l'agence Frontex avait, de son côté, proposé d'étendre le champ de la collecte des informations aux informations recueillies par l'opération Triton et de déployer son personnel sur les navires participant à l'opération Sophia.

Fort du soutien actif des agences, la CIC a rapidement été en mesure de faciliter l'échange d'informations avec les agences de l'ELSJ et de fournir des informations sur le trafic de migrants, la criminalité transfrontalière et le terrorisme. De plus, la CIC permet la collecte à la fois d'informations stratégiques et de données personnelles. La décision (PESC) 2018/717 du Conseil du 14 mai 2018 précisait que le traitement des données à caractère personnel était

³²²⁵ Article 1 de la décision (PESC) 2018/717 du Conseil du 14 mai 2018 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 120 du 16 mai 2018, p. 10–11.

³²²⁶ Presidency, EEAS Services, Commission Services, GSC, Cooperation between CSDP missions/operations and JHA agencies, 20 November 2017, doc. 14265/17, p. 5.

³²²⁷ N. GROS-VERHEYDE, « Frontex, EUNAVFOR Med et Europol font équipe contre le crime transfrontalier », *Bruxelles2*, 6 juillet 2018, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2018/07/06/frontex-eunavfor-med-et-europol-font-equipe-contre-le-crime-transfrontalier/> (consulté en octobre 2024).

³²²⁸ European Migrant Smuggling Centre, 3rd annual activity report - 2018, préc., p. 24,

³²²⁹ SIENA est l'application de réseau d'échange sécurisé d'informations qui vise à faciliter l'échange d'informations entre les États membres, Europol, les autres organes de l'Union, les pays tiers et les organisations internationales ; Voir le considérant 24 du préambule du règlement (UE) 2016/794, préc.

³²³⁰ Presidency, EEAS Services, Commission Services, GSC, Cooperation between CSDP missions/operations and JHA agencies, 20 November 2017, doc. 14265/17, p. 7.

effectué conformément au droit de l'État du pavillon du navire à bord duquel la CIC est installée³²³¹ et, pour ce qui est du personnel des agences de l'Union, conformément à leur cadre juridique applicable³²³².

Le déploiement de cette CIC constitue un mécanisme permettant d'assurer un partage réciproque des informations. En effet, l'objectif principal de la CIC est de s'assurer que chaque information collectée par l'opération Sophia dans le cadre de la lutte contre le trafic de migrants, la traite des êtres humains ou les autres formes de criminalités transfrontières soit disponible pour les autorités des États membres et les agences de l'ELSJ. La cellule veille dès lors à ce que les informations soient collectées et stockées de manière à permettre leur utilisation dans d'éventuelles procédures pénales, tant au niveau national qu'au niveau de la coopération judiciaire³²³³.

Ainsi, Europol contribue à la cellule en mettant toutes ses ressources à la disposition de l'opération Sophia afin d'appuyer ses décisions opérationnelles et de contribuer à l'efficacité du mandat de l'opération³²³⁴. En échange, la cellule permet à Europol de fournir un soutien efficace aux enquêtes transnationales axées sur le trafic de migrants ainsi que sur la criminalité internationale organisée et le terrorisme, en mettant les informations à la disposition des enquêteurs européens³²³⁵. L'implication de l'agence Frontex permet, quant à elle, d'élaborer une vision globale du renseignement sur le trafic et la traite des êtres humains, ainsi que sur d'autres formes d'activités criminelles transfrontalières. Les informations fournies par la cellule permettent de renforcer les moyens de contrôle et de surveillance des frontières de l'agence aux frontières extérieures de l'Union³²³⁶. En contrepartie, l'opération Sophia reçoit des agences de l'ELSJ les informations pénales pertinentes pour l'accomplissement de son mandat et fournit un retour d'information sur les informations fournies par les agences³²³⁷.

³²³¹ Le CIC étant installé au sein du navire amiral, le San Giusto, c'est le droit italien qui s'applique en l'espèce.

³²³² Article 1^{er} de la décision (PESC) 2018/717, préc.

³²³³ *Ibid.*, p. 4.

³²³⁴ Voir le site de l'agence Europol, « The Crime Information Cell – “Pilot Project” Bridging internal and external security of EU », 5 juillet 2018, disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/crime-information-cell-%E2%80%93-%E2%80%9Cpilot-project%E2%80%9D-bridging-internal-and-external-security-of-eu> (consulté en octobre 2024).

³²³⁵ *Ibid.*

³²³⁶ *Ibid.*

³²³⁷ Presidency, EEAS Services, Commission Services, GSC, Cooperation between CSDP missions/operations and JHA agencies, 20 November 2017, doc. 14265/17, p. 4.

La création de la cellule d'information en matière criminelle au sein de l'opération Sophia a permis de réaliser des progrès tangibles et innovants dans le renforcement de la coopération opérationnelle entre les acteurs de la PSDC et de l'ELSJ. Un rapport conjoint de l'opération Sophia, d'Europol et de Frontex sur les résultats finaux du projet pilote a été présenté lors de la réunion COPS/COSI en novembre 2018³²³⁸. De manière générale, le projet pilote a été jugé comme un « *pas en avant, bénéficiant à toutes les parties et améliorant la prise de conscience mutuelle des rôles et responsabilités respectifs des acteurs impliqués* »³²³⁹. La CIC est toujours déployée au sein de l'opération IRINI³²⁴⁰. Cependant, dès le début de sa conception, les acteurs à l'origine de sa création avaient conscience que l'opération Sophia n'était pas représentative de la majorité des missions et opérations de la PSDC. Son mandat, permettant notamment la collecte de données personnelles et la coopération avec les agences de l'ELSJ, n'était pas transposable à la majeure partie des missions et des opérations. Par conséquent, la mise en place de la CIC au sein de l'opération Sophia n'était pas « *nécessairement reproductible* »³²⁴¹. D'autres propositions, plus adaptées, ont ainsi été formulées sous la forme de « mini-concepts » afin de renforcer la coopération entre les missions civiles de la PSDC et les agences de l'ELSJ.

B. L'effectivité latente des « mini-concepts »

Le développement de « mini-concepts » part du constat que les missions civiles de la PSDC peuvent être utilisées dans la collecte d'informations et peuvent, le cas échéant, partager ces informations avec les agences de l'ELSJ. La CIC mise en place au sein de l'opération Sophia a servi de projet pilote, de test, pour le développement de ces « mini-concepts ». Cependant, les institutions européennes sont restées relativement floues sur ce concept (1) même si des propositions de déploiement de deux « mini-concepts » actuellement en cours (2) aident à en percevoir les contours.

³²³⁸ General Secretariat of the Council, Crime Information Cell Pilot Project - Final Report, 16 November 2018, doc. 14312/18.

³²³⁹ Implementation of the renewed EU Internal Security Strategy: joint Presidency paper, 3 February 2020, doc. 5618/20, p. 20. Traduit pas nos soins.

³²⁴⁰ Article 10 §4 de la décision (PESC) 2020/472, préc.

³²⁴¹ Presidency, EEAS Services, Commission Services, GSC, Cooperation between CSDP missions/operations and JHA agencies, 20 November 2017, doc. 14265/17, p. 3. Traduit pas nos soins.

1. Un concept relativement flou

La notion de « mini-concepts » est apparue dans les conclusions sur la mise en place d'un pacte en matière de PSDC civile, adoptées par le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, le 19 novembre 2018³²⁴². L'objectif de ce pacte est de renforcer la capacité de l'Union à déployer des missions civiles de gestion des crises en fixant des orientations stratégiques ainsi que plusieurs engagements. Parmi ces orientations stratégiques figure la coopération *« avec les services de la Commission et les acteurs JAI afin de faire face aux menaces et aux défis dans le cadre du lien entre les aspects intérieurs et extérieurs ainsi que le renforcement des synergies et de la cohérence dans le domaine du développement des capacités »*³²⁴³. Parmi les 22 engagements pris par le Conseil et les États membres, les engagements 20 et 21 appellent à *« une coopération et des synergies plus étroites »* entre la PSDC et la JAI en s'appuyant sur des *« projets pilotes dans le cadre de missions PSDC nouvelles ou en cours »* ainsi que, des *« mini-concepts »*³²⁴⁴. L'engagement 20 prévoit que le Conseil et les États membres s'engagent à *« encourager entre les missions PSDC civiles, les services de la Commission et les acteurs JAI une coopération et des synergies plus étroites leur permettant de se renforcer mutuellement, en s'appuyant sur leurs rôles uniques respectifs et dans la limite de leurs mandats, ainsi que sur leur valeur ajoutée, depuis la planification stratégique jusqu'à la conduite opérationnelle en passant par l'échange d'informations, y compris en renforçant l'expertise relative à la JAI au sein des structures PSDC concernées. Cela suppose également d'associer, le cas échéant, les services de la Commission et les acteurs JAI aux consultations, à l'élaboration de concepts, à la planification, aux analyses et à l'évaluation, dans le plein respect du cadre institutionnel »*³²⁴⁵. L'engagement 21 prévoit qu'ils s'engagent à *« faire en sorte que cette coopération entre la PSDC et la JAI se traduise par des résultats opérationnels, compte tenu des mandats respectifs des parties, en examinant le cas échéant de nouvelles lignes d'opération ou des projets pilotes dans le cadre de missions PSDC nouvelles ou en cours, en s'appuyant également sur des mini-concepts ciblés, en réponse aux besoins locaux et en coopération avec les services de la Commission et les acteurs JAI concernés »*³²⁴⁶. La nécessité de poursuivre une coopération étroite et des

³²⁴² Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile, 19 novembre 2018, doc. 14305/18.

³²⁴³ *Ibid.*, p. 4.

³²⁴⁴ *Ibid.*, pts 20 et 21.

³²⁴⁵ *Ibid.*, p. 9, engagement 20.

³²⁴⁶ *Ibid.*, p. 10, engagement 21.

synergies entre les acteurs civils de la PSDC et de la JAI constitue un volet important et répété au cours de l'établissement du pacte en matière de PSDC civile³²⁴⁷.

Dans le plan d'action conjoint mettant en œuvre le pacte en matière de PSDC civile du 30 avril 2019, le haut représentant et la Commission ont appelé, pour la mise en œuvre de l'engagement 20, le SEAE à élaborer des concepts spécifiques pour la PSDC civile, c'est-à-dire des « mini-concepts » « *découlant du nouvel environnement de sécurité* »³²⁴⁸. Pour la réalisation de l'engagement 21, le haut représentant et la Commission ont demandé au SEAE d'explorer, sur la base des « mini-concepts », « *les possibilités de proposer des projets pilotes dans le cadre de missions PSDC civiles existantes et éventuelles, lorsque les conditions les plus appropriées et réalisables et des synergies efficaces entre les mandats PSDC et JAI peuvent être réalisées* »³²⁴⁹. Pour cela, ils ont rappelé la nécessité de tenir compte des enseignements tirés des pilotes précédents, tels que la CIC instituée au sein de l'opération Sophia, ainsi que des problématiques juridiques, liées aux partages d'informations³²⁵⁰. Dans ses conclusions sur la mise en œuvre du pacte en matière de PSDC civiles du 9 décembre 2019, le Conseil appelle la Commission et le haut représentant à promouvoir « *l'élaboration et la mise en œuvre de « mini-concepts » ciblés* »³²⁵¹. Leur contribution à la « *planification stratégique et opérationnelle* » est plus particulièrement mise en avant³²⁵². Sur ce point, des consultations plus systématiques entre les agences de l'ELSJ et les structures de la PESC pourraient en effet davantage être développées afin d'assurer la coordination de leurs actions opérationnelles des agences et les missions et opérations déployées dans le cadre de la PSDC³²⁵³. Le préambule du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes³²⁵⁴ prévoit la possibilité pour l'agence d'être impliqué dans la planification et la réalisation d'opérations. Cette possibilité d'associer plus systématiquement les acteurs de l'ELSJ dans le processus de

³²⁴⁷ Voir les conclusions du Conseil sur la mise en œuvre du pacte en matière de PSDC civile, 9 décembre 2019, doc. 14611/19, p. 3 ; Conclusions du Conseil sur le pacte en matière de PSDC civile, 7 décembre 2020, doc. 13571/20, point 8 ; Conclusions du Conseil sur le pacte en matière de PSDC civile, 13 décembre 2021, 14740/21, point h ; Conclusions du Conseil sur le pacte en matière de PSDC civile, 12 décembre 2022, doc. 15682/22, p. 4 ; Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile, 22 mai 2023, doc. 9588/23, p. 5, 9 et 18.

³²⁴⁸ Plan d'action conjoint mettant en œuvre le pacte en matière de PSDC civile, 30 avril 2019, SWD (2019) 173 final, p. 15. Traduit pas nos soins.

³²⁴⁹ *Ibid.*, p. 16.

³²⁵⁰ *Ibid.*

³²⁵¹ Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre du pacte en matière de PSDC civile, 9 décembre 2019, doc. 14611/19, p. 4.

³²⁵² Conclusions du Conseil sur le pacte en matière de PSDC civile, 7 décembre 2020, doc. 13571/20, p. 5 ; Conclusions du Conseil sur le pacte en matière de PSDC civile, 13 décembre 2021, 14740/21, point i), p. 6.

³²⁵³ Strengthening Civilian CSDP - Concept Paper, 18 April 2018, doc. 8084/18, p. 12.

³²⁵⁴ Considérant 89 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

planification des missions civiles est confirmée par le Conseil³²⁵⁵. Il a notamment suggéré que des mini-concepts soient utilisés à cette fin³²⁵⁶. Des consultations plus systématiques pourraient notamment être un moyen de mieux délimiter ou répartir les rôles opérationnels respectifs de chaque acteur, notamment entre Frontex et les opérations de gestion de crise. Cette implication pourrait également ne pas se limiter à des consultations, mais aussi prendre la forme d'une implication complète au processus de planification³²⁵⁷.

Cependant, les différents documents stratégiques et les documents produits par les institutions offrent peu d'éléments d'informations concrets sur ces « *mini-concepts* » et sont, pour la plupart, non accessibles. Toutefois, leur mise en pratique a permis de fournir quelques enseignements. Un premier « mini-concept » proposé par le SEAE porte sur la contribution de la PSDC civile à la lutte contre la criminalité organisée³²⁵⁸. Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie renouvelée de sécurité intérieure de l'Union de 2020, la présidence du Conseil de l'Union a introduit les mini-concepts comme un « *moyen de cartographier l'étendue des possibles efforts de la PSDC civile dans ce domaine spécifique* »³²⁵⁹. Ce choix du lancement d'un mini-concept dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée n'est pas anodin. Les missions civiles de la PSDC contribuent, dès leur création, à la lutte contre ce domaine de criminalité dans les États tiers³²⁶⁰. Par exemple, dans ce domaine, la mission EULEX Kosovo dispose de pouvoirs exécutifs étendus pour enquêter, poursuivre et juger les crimes de guerre ainsi que les crimes graves et les crimes organisés³²⁶¹. La mission de conseil de l'Union visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en Iraq, EUAM Iraq, donne aussi des conseils sur la lutte contre la criminalité organisée sous toutes ses formes, de la cybercriminalité au trafic ou à la destruction du patrimoine culturel³²⁶². Selon le document de mise en œuvre de la stratégie renouvelée de sécurité intérieure de l'Union de 2020, la présidence du Conseil de l'Union précise que les « mini-concepts » peuvent concerner plusieurs domaines de coopération

³²⁵⁵ Strengthening Civilian CSDP - Concept Paper, 18 April 2018, doc. 8084/18, p. 16.

³²⁵⁶ Conclusions du Conseil sur le pacte en matière de PSDC civile, 13 décembre 2021, doc. 14740/21, p. 6.

³²⁵⁷ S. MAVRAKOU, "The Internal - External Security Nexus: A contribution to a better understanding and operationalisation of cooperation between civilian CSDP and JHA", *op. cit.*, p. 14.

³²⁵⁸ Food for Thought and mini-concept on organized crime, 18 July 2019, doc. 9845/19 LIMITE. Voir P. KLIKUNAS, T. TAMMINEN, *The CSDP Handbook on Advisory Support to Tackling Organised Crime*, CMC Finland, October 2019, p. 12.

³²⁵⁹ Implementation of the renewed EU Internal Security Strategy: joint Presidency paper, 3 February 2020, doc. 5618/20, p. 19. Traduit par nos soins.

³²⁶⁰ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1.

³²⁶¹ Article 3 d) de l'action commune 2008/124/PESC, préc.

³²⁶² Article 3 §5 de la décision (PESC) 2017/1869 du Conseil du 16 octobre 2017 relative à la mission de conseil de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en Iraq (EUAM Iraq), JOUE n° L 266 du 17 octobre 2017, p. 12–18.

entre les acteurs de la PSDC et de l'ELSJ, allant de la coopération lors des phases de planification aux partages d'information, à la coopération sur terrain, en matière des formations conjointes en passant par une délimitation des rôles et des tâches³²⁶³. Dans ce document, la présidence du Conseil précise que les mini-concepts doivent rester un « *document évolutif du SEAE avec la contribution de différents services et agences et être soumis à discussion avec les États membres* »³²⁶⁴. Le SEAE semblait considérer que ces mini-concepts pouvaient encadrer plusieurs défis sécuritaires tels que la gestion des frontières, la sûreté maritime, les menaces hybrides, la cybersécurité et l'immigration illégale³²⁶⁵. Bien que les documents stratégiques relatifs au pacte en matière de PSDC civile évoquent le recours à ces « mini-concepts »³²⁶⁶, ils restent relativement évasifs quant à la portée de ce concept. Les propositions de « mini-concept » en cours aident cependant à en percevoir les contours d'une manière plus concrète. Cependant, leur déploiement se montre latent.

2. Le déploiement latent des « mini-concepts »

Dans la continuité de ce qu'avait proposé la Commission en juillet 2016 avec la mise en place de plateformes de connaissance de situation³²⁶⁷ visant à renforcer les échanges d'informations et de renseignements entre les acteurs de l'ELSJ dans les zones où sont déployées les missions civiles³²⁶⁸, deux modèles de « *mini-concepts* » ont été proposés : une unité d'appui à l'analyse de la criminalité (CASU³²⁶⁹) et une plateforme de coordination du crime organisé (OCCP³²⁷⁰). En 2019, il était prévu que la CASU et l'OCCP soient déployées au Niger dans le cadre de la mission EUCAP Sahel Niger. Leur but était de développer les capacités des institutions et des services de sécurité nigériens compétents en matière de collecte, d'évaluation, d'analyse, de diffusion et d'exploitation des informations relatives à la criminalité organisée. À cette fin, l'EUCAP Sahel Niger devait mettre en place des capacités spécifiques au sein de son organisation et invitait les agences Europol et Frontex à participer. De la même manière, il était évoqué, en septembre 2019, l'éventualité de la mise en place d'un projet pilote

³²⁶³ Implementation of the renewed EU Internal Security Strategy: joint Presidency paper, 3 February 2020, doc. 5618/20, p. 19.

³²⁶⁴ *Ibid.* Traduit par nos soins.

³²⁶⁵ European External Action Service, Annual activity report, 2020, p. 31.

³²⁶⁶ Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile, 22 mai 2023, doc. 9588/23, p. 18.

³²⁶⁷ Country Situational Awareness Platforms.

³²⁶⁸ Joint Staff Working Document, Taking forward the EU's Comprehensive Approach to external conflicts and crises - Action Plan 2016-17, 18 July 2016, SWD (2016) 254 final, p. 4.

³²⁶⁹ Crime Analysis support Unit.

³²⁷⁰ Organised Crime Coordination Platform.

au Niger sous la forme d'une plateforme de coordination en matière de criminalité organisée³²⁷¹. Cette éventualité avait été débattue entre le COPS et le COSI³²⁷². Cette OCCP au Niger, devait s'appuyer sur la plate-forme existante d'échange d'informations sur la migration et devait avoir pour objectif de partager des informations liées au crime organisé et aux problèmes de sécurité résultant de la migration irrégulière. La mise en place de la plateforme nécessitait une étroite concertation avec les acteurs de l'ELSJ opérant au Niger ainsi qu'avec les autorités nigériennes. S'appuyant sur la plate-forme d'échange d'informations sur la migration existante, l'OCCP devait devenir un organe global chargé de partager des informations sur tous les aspects de la criminalité organisée, y compris la lutte contre le terrorisme, en impliquant les acteurs de l'ELSJ actifs sur le terrain, tels que l'équipe d'investigation conjointe d'Europol et la cellule d'analyse des risques de Frontex³²⁷³. Cependant, l'élargissement de l'actuelle plateforme d'échange d'informations sur la migration, étant présidé par les autorités nigériennes, nécessite une demande formelle auprès des autorités nigériennes, par la délégation de l'Union implantée à Niamey ou par le commandant de la mission EUCAP Sahel Niger³²⁷⁴.

D'autres « mini- concept » sont en cours de réflexion. Après avoir ciblé deux modèles de « mini-concepts » très ciblés sur des zones géographiques précises, l'Union cherche à développer des « mini-concepts » sur des thématiques précises. Les informations sont peu précises, mais il semble possible de souligner des implications variables des acteurs de l'ELSJ. Un mini-concept sur le soutien de la PSDC civile à la lutte contre les menaces hybrides a été établi³²⁷⁵. Au regard du document établi par le SEAE³²⁷⁶, il est difficile de percevoir l'implication des acteurs de l'ELSJ. Un autre mini-concept est également en cours d'élaboration sur l'éventuel soutien de la PSDC civile aux États hôtes pour la lutte contre la criminalité environnementale et la réduction de l'empreinte environnementale des forces de sécurité intérieure³²⁷⁷. Le document, élaboré par le SEAE et transmis au COSI, prévoit expressément la

³²⁷¹ Proposal for a support to an Organised Crime Coordination Platform (OCCP) in Niger/Non-paper, 24 September 2019, WK 10339/19.

³²⁷² Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2019 à juin 2020, doc. 11413/20, p. 30.

³²⁷³ Implementation of the renewed EU Internal Security Strategy: joint Presidency paper, 3 February 2020, doc. 5618/20, p. 19 et 20.

³²⁷⁴ *Ibid.*

³²⁷⁵ Mini-concept on civilian CSDP support to countering hybrid threats, 20 May 2020, doc. 8077/20. Le document propose de donner la priorité à la protection des missions contre les attaques hybrides et d'aider les États hôtes à accroître sa résilience face aux menaces hybrides.

³²⁷⁶ *Ibid.*

³²⁷⁷ Civilian CSDP Compact - Mini-concept on possible civilian CSDP support to host States to fight environmental crime and to reduce its internal security forces' environmental footprint, 8 July 2022, doc. 11221/22.

coopération des missions avec les agences de l'ELSJ et plus particulièrement Europol, Eurojust, Frontex et le CEPOL³²⁷⁸. Un autre mini-concept semble également encore en cours d'élaboration sur la gestion des frontières et la sécurité maritime. Ce mini-concept est inscrit dans la stratégie de sûreté maritime de l'UE et de son plan d'action³²⁷⁹. Ce dernier prévoit de nouvelles et multiples modalités de coopération entre les acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ³²⁸⁰.

Toutes ces différentes propositions de « mini-concept » ne semblent pas trouver de traduction opérationnelle sur le terrain. Ces propositions de « mini-concepts » au sein de certaines missions civiles dans certaines zones géographiques précises ou principalement dans certains domaines démontrent les difficultés latentes pour les acteurs de la PSDC et de l'ELSJ de coopérer directement sur le territoire d'un État tiers et une approche au cas par cas de leur coopération.

Conclusion de la section 1

Les défis sécuritaires liés aux trafics de migrants et au terrorisme ont conduit les institutions européennes à perfectionner les vecteurs de coopération entre les opérations de gestion de crise déployées à l'extérieur de l'Union et les agences de l'ELSJ. Elles ont tout d'abord multiplié leurs vecteurs de coopérations classiques tels que les échanges d'information et le déploiement d'experts au sein des opérations de gestion. Elles ont ensuite fait preuve d'innovation en mettant en place de nouveaux mécanismes pour faciliter leur coopération par l'intermédiaire de « mini-concepts ». Cependant, ces nouveaux mécanismes de coopération ont montré une effectivité variable. La CIC déployé au sein de l'opération Sophia a montré une efficacité tangible. En revanche, l'effectivité des nouveaux moyens de coopération à travers des « mini-concepts » se montre plus latente faute de déploiements opérationnels. L'ensemble de ces mécanismes de coopération repose sur une approche peu formelle. Une approche plus structurée est nécessaire pour garantir que les acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ

³²⁷⁸ *Ibid.*, p. 2 et 9.

³²⁷⁹ Council conclusions on the Revised EU Maritime Security Strategy (EUMSS) and its Action Plan, 24 October 2023, doc. 14280/23, p. 14.

³²⁸⁰ Le plan d'action prévoit d'améliorer la coordination et les synergies entre l'opération IRINI, EUBAM LIBYA et les agences compétentes de l'UE, dont Frontex, afin de permettre la mise en œuvre du mandat complet de l'opération IRINI. Il prévoit aussi le renforcement du partage des informations dans le but d'améliorer leur capacité à mener à bien des tâches de surveillance maritime, notamment dans le but de détecter et de prévenir les franchissements de frontières non autorisés et les activités criminelles transfrontalières. Council conclusions on the Revised EU Maritime Security Strategy (EUMSS) and its Action Plan, 24 October 2023, doc. 14280/23, p. 46.

opèrent ensemble de manière cohérente³²⁸¹. Or, cette structuration repose davantage sur un cadre juridique fragmenté.

Section 2 - La structuration de la coopération par un cadre juridique fragmenté

En réaction à la multiplication des vecteurs de coopération entre les opérations et missions de la PSDC et les agences de l'ELSJ, un cadre juridique tend désormais à structurer davantage cette coopération. Cependant, cette structuration demeure fragmentée. Les différents mandats des agences de l'ELSJ ont, à partir de 2016, fait l'objet de plusieurs adaptations inscrivant de manière inégale des dispositions relatives à la coopération avec les opérations de gestion de crise (I). L'insertion de ces dispositions a ainsi permis de structurer au cas par cas leurs coopérations par la signature de divers arrangements directement avec certaines opérations de gestion de crise (II).

I. L'insertion inégale de la coopération avec des opérations de gestion de crise de la PSDC dans le mandat des agences de l'ELSJ

À partir de 2016, les mandats d'Europol, de Frontex, devenu corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, et d'Eurojust, ont fait l'objet d'une adaptation insérant de manière inégale la coopération avec les opérations de gestion de crise. Cette insertion est restée extrêmement variable en fonction des agences (A). En 2019, le nouveau règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes a structuré de manière plus aboutie la coopération de l'agence avec les opérations de gestion de crise (B).

A. Une insertion variable en fonction des agences de l'ELSJ

Dans la continuité des révisions précédentes, les règlements relatifs aux agences Europol et Frontex ont été adaptés afin de mieux prendre en compte la multiplication des vecteurs de coopération avec diverses opérations et missions menées dans le cadre de la PSDC. Le règlement d'Europol, adopté en 2016, et toujours en vigueur actuellement, a inclus de manière explicite la coopération avec les opérations et missions de la PSDC (1). Le règlement, adopté la même année, relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes demeurerait

³²⁸¹ C. HUISMAN, "Internal-External security nexus: CSDP-JHA cooperation", *op. cit.*, p. 184.

quant à lui relativement insuffisant concernant cette coopération (2). Le règlement relatif à Eurojust, adopté plus tardivement en 2018, n'a, quant à lui, pas fait l'objet d'adaptation significative dans ce domaine (3).

1. Une insertion explicite dans le règlement Europol de 2016

Le règlement (UE) 2016/794³²⁸² relatif à Europol reprend, dans un premier temps, les formulations précédentes en permettant à l'agence Europol d'« *établir et entretenir des relations de coopération avec des organes de l'Union conformément aux objectifs de ces derniers, avec des autorités de pays tiers, des organisations internationales et des parties privées* »³²⁸³. À cette fin, Europol peut conclure des arrangements de travail avec ces entités, mais de tels arrangements « *n'autorisent pas l'échange de données à caractère personnel et ne lient ni l'Union ni ses États membres* »³²⁸⁴. En matière de transfert de données à caractère personnel, le règlement précise également qu'« *Europol peut directement transférer des données à caractère personnel à un organe de l'Union, dans la mesure où cela est nécessaire à l'accomplissement de ses missions ou de celles de l'organe de l'Union destinataire* »³²⁸⁵, laissant une marge d'interprétation et de manœuvre suffisamment importante à l'agence.

Ces dispositions ne mentionnent pas explicitement les opérations et missions menées dans le cadre de la PSDC. En revanche, le règlement retient une définition large de ce que recouvre la notion d'organe de l'Union. Aux termes d'article 2 du règlement, la notion d'organe recouvre « *les institutions, organes, missions, bureaux et agences institués par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou sur la base de ces traités* »³²⁸⁶. Cette allusion aux missions instituées par le TUE peut, par une interprétation large de la définition, cibler spécifiquement les missions relevant de la PSDC. L'interprétation de cette disposition est confirmée par l'article 4 du règlement qui charge Europol, dans l'objectif de ses missions, de « *fournir des informations et un appui aux structures et aux missions de gestion des crises de l'UE instituées sur la base du traité sur l'Union européenne, dans le cadre des objectifs d'Europol* »³²⁸⁷. Cette mention aux « missions de gestion de crise »

³²⁸² Règlement (UE) 2016/794, préc.

³²⁸³ *Ibid.*, article 21 §1.

³²⁸⁴ *Ibid.*, article 23 §4.

³²⁸⁵ *Ibid.*, article 23 §2 et 24.

³²⁸⁶ *Ibid.*, article 2 d). Souligné par nos soins.

³²⁸⁷ Article 4 §1 k) du règlement (UE) 2016/794, préc.

de l'Union confirme cette interprétation et permet à Europol de conclure directement avec les opérations de gestion de crise des arrangements de travail. De plus, l'apport de cette disposition du règlement est fondamental puisque la fourniture d'information et l'appui aux structures et missions de gestion de crise font explicitement partie de ses tâches. L'agence Europol est explicitement une agence au service des opérations de gestion de crise dans la fourniture d'information et d'appui. De plus, contrairement à la convention Europol et à la décision de 2009 qui opéraient une distinction entre les informations et le renseignement³²⁸⁸, le règlement Europol de 2016 interprète d'une manière relativement large la notion d'« *informations* » qui comprend désormais « *des éléments de renseignement criminel* »³²⁸⁹. Ce renseignement criminel porte plus précisément sur les « *informations concernant la criminalité ou des activités criminelles relevant des objectifs d'Europol, obtenus en vue d'établir si des actes criminels précis ont été commis ou peuvent être commis à l'avenir* »³²⁹⁰. Les échanges d'informations entre l'agence et les opérations de gestion de crise peuvent donc comprendre à la fois des informations, y compris les données à caractère personnel et non personnel, ainsi que des renseignements criminels. La seule limitation à ces échanges demeure les informations que les États membres ne sont pas tenus de fournir à Europol et qui seraient notamment contraires à leur intérêt essentiel de sécurité ou qui concernent des organisations ou des activités de renseignements spécifiques dans le domaine de la sûreté nationale³²⁹¹.

Le mandat de l'agence Europol a fait l'objet d'une révision. La proposition de règlement prévoit un renforcement des outils de l'agence pour aider les services répressifs à analyser les mégadonnées dans le cadre d'enquêtes sur la criminalité et surtout lutter contre la cybercriminalité³²⁹². La proposition prévoit également un renforcement du cadre de protection des données ainsi que du contrôle parlementaire et de la responsabilité de l'agence³²⁹³. La référence dans la proposition aux opérations et missions de la PSDC est clairement explicitée.

³²⁸⁸ Article 5 §1 a) de la décision 2009/371/JAI, préc. Voir C. CHEVALLIER-GOVERS, « Rapport introductif », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, Paris, Mare et Martin, 2017, p. 18 : « *L'information est brute* » tandis que « *le renseignement se réfère à une information qui a fait l'objet d'un traitement* ».

³²⁸⁹ Article 4 §1 a) du règlement (UE) 2016/794, préc.

³²⁹⁰ *Ibid.*, considérant 12.

³²⁹¹ *Ibid.*, article 7 §7.

³²⁹² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/794 en ce qui concerne la coopération d'Europol avec les parties privées, le traitement de données à caractère personnel par Europol à l'appui d'enquêtes pénales et le rôle d'Europol en matière de recherche et d'innovation, 9 décembre 2020, COM (2020) 796 final.

³²⁹³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative au quatrième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité 25 mai 2022, COM (2022) 252 final, p. 13.

En revanche, son contenu est relativement faible quant à leur relation de coopération. La proposition prévoit simplement que, dans le cadre de sa coopération avec les pays tiers, l'agence doit tenir compte des travaux des opérations et des missions de la PSDC³²⁹⁴. Le règlement, adopté en juin 2022³²⁹⁵, ne fait aucune mention des opérations et missions de la PSDC. À ce titre, il n'apporte pas de grande modification, si ce n'est qu'il étoffe les dispositions relatives aux transmissions de données à caractère personnel aux organes de l'Union en offrant plus de pouvoirs de contrôle à l'agence³²⁹⁶.

Si au regard du contexte sécuritaire et opérationnel de l'Union notamment en matière de lutte contre la criminalité organisée découlant des trafics de migrants et de la traite des êtres humaine, au cours de l'année 2016, il n'est guère surprenant que l'agence intègre dans son mandat la possibilité de coopérer avec les missions et opérations de la PSDC. Sur ce point, l'adaptation insuffisante du règlement de l'agence Frontex adopté en 2016 a pu s'avérer plus surprenante.

2. Une adaptation insuffisante du règlement Frontex de 2016

Le règlement 2016/1624³²⁹⁷ transformant l'agence en corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, et abrogé par le règlement 2019/1896, restait quant à lui ambigu et insuffisant sur les possibilités de coopération avec les opérations PSDC. La création de ce corps européen de garde-frontières et de garde-côtes s'insère dans le renforcement opérationnel mis en place dans le cadre de la réaction de l'Union face à la crise migratoire au printemps 2015³²⁹⁸. Une référence expresse à une coopération ou à une coordination avec les opérations et missions PSDC aurait dès lors pu être attendue, tant celle-ci était explicitement souhaitée par les institutions européennes³²⁹⁹. Or, il n'y avait dans ce règlement qu'une référence très implicite.

³²⁹⁴ COM (2020) 796 final, préc., p. 5.

³²⁹⁵ Règlement (UE) 2022/991 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2022 modifiant le règlement (UE) 2016/794 en ce qui concerne la coopération d'Europol avec les parties privées, le traitement de données à caractère personnel par Europol à l'appui d'enquêtes pénales et le rôle d'Europol en matière de recherche et d'innovation, JOUE n° L 169, 27 juin 2022, p. 1–42.

³²⁹⁶ *Ibid.*, article 24 : « À la suite d'une demande de transmission de données à caractère personnel d'un autre organe de l'Union, Europol vérifie la compétence de l'autre organe de l'Union. Si Europol n'est pas en mesure de confirmer que la transmission des données à caractère personnel est nécessaire conformément au paragraphe 1, Europol demande à l'organe de l'Union demandeur un complément d'informations. L'organe de l'Union demandeur veille à ce que la nécessité de la transmission des données à caractère personnel puisse être vérifiée »

³²⁹⁷ Règlement (UE) 2016/1624, préc.

³²⁹⁸ Voir notamment les conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015, EUCO 22/15, p. 1-4.

³²⁹⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Le programme européen en matière de sécurité, 28 avril 2015, COM (2015) 185 final, p. 4 ; Conseil de l'Union européenne, conclusions du Conseil sur la PSDC, 18 mai 2015, doc. 8971/15,

L'article 52 du règlement précisait que l'agence coopère avec les institutions, organes et organismes de l'Union, en ciblant notamment le SEAE et le CSUE, « *dans le but de mieux relever les défis migratoires et de prévenir et détecter la criminalité transfrontalière, telle que le trafic de migrants, la traite des êtres humains et le terrorisme* »³³⁰⁰. À cette fin, la coopération avait lieu dans le cadre d'arrangements de travail conclus avec ces entités³³⁰¹. Cependant, contrairement à la décision Europol de 2016, ce règlement n'apportait aucune précision quant à la portée de la notion d'organe de l'Union. Il était donc supposé que celle-ci n'incluait pas les opérations et les missions de gestion de crise de la PSDC. De plus, cette disposition laissait une certaine ambiguïté en ce qu'elle faisait expressément référence au trafic de migrants, à la traite des êtres humains et au terrorisme. En tant qu'objectif expressément inscrit dans les dispositions du traité relatif à la PSDC³³⁰², la référence expresse au terrorisme aurait pu être interprétée comme une possible allusion aux missions de la PSDC, tandis que les références au trafic de migrants et la traite des êtres humains pouvaient être perçues comme une allusion aux objectifs de l'opération Sophia³³⁰³.

Cette interprétation semble se confirmer aux vues des différentes dispositions du règlement dont il n'était fait, contrairement au règlement d'Europol, aucune mention de quelconque opération ou mission relevant de la PSDC. En effet, au regard des missions de l'agence, Frontex coopérait uniquement avec Europol et Eurojust³³⁰⁴. En matière d'échange d'informations, il est seulement fait mention que l'agence pouvait « *prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'échange, avec la Commission et les États membres et, le cas échéant, les agences de l'Union concernées, d'informations utiles à l'exécution de ses missions* »³³⁰⁵. Or, lors de l'adoption de ce règlement, l'opération Triton menée par Frontex et l'opération Sophia menée dans le cadre de la PSDC agissaient sur le même terrain d'opération. Leur coordination était donc essentielle pour la réalisation de leur objectif. De plus, le règlement prévoyait pour l'agence la possibilité de déployer du personnel sur le territoire des États tiers³³⁰⁶. Cette possibilité pouvait laisser entrevoir des difficultés de coordination entre les actions

point 4 ; Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte, 2016, p. 15.

³³⁰⁰ Article 52 §1 du règlement (UE) 2016/1624, préc.

³³⁰¹ *Ibid.*, article 52 §2.

³³⁰² Article 43 TUE : « (...) 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 ».

³³⁰³ Article 4 a) de la décision (PESC) 2016/993, préc.

³³⁰⁴ Article 8 §1 m) du règlement (UE) 2016/1624, préc.

³³⁰⁵ *Ibid.*, article 44.

³³⁰⁶ *Ibid.*, article 54 §4.

menées par l'agence et celles conduites dans le cadre de la PSDC. Sur ce point, une coordination entre les deux acteurs était primordiale et aurait pu nécessiter une disposition dans ce sens.

Pour finir, aucun mécanisme de système d'échange d'informations avec les opérations de gestion de crise n'était prévu par le règlement relatif à l'agence. Ce règlement prévoyait que l'agence ne pouvait prendre des mesures pour faciliter l'échange d'informations utiles, incluant les informations classifiées, qu'avec la Commission et les États membres et, le cas échéant, les agences de l'Union concernées³³⁰⁷. Parmi ces dernières, étaient plus spécifiquement visées l'EASO, Europol ou Eurojust³³⁰⁸. Au même titre, si le règlement permettait à ce corps européen de garde-frontières et de garde-côtes de déployer des officiers de liaison dans des pays tiers³³⁰⁹, il ne précisait pas la possibilité pour l'agence de déployer ces officiers de liaison au sein de missions ou d'opérations PSDC. Ce vide laissé par le règlement n'avait toutefois pas empêché le déploiement d'officiers de liaison au Niger et auprès de la mission EUBAM Libya dès 2017. Cette adaptation du mandat de l'agence en 2016 a mis en lumière le fait que les cadres juridiques existants entre la PSDC et l'agence durant cette période étaient encore largement insuffisants³³¹⁰. Ce constat s'est confirmé avec la non-inscription dans le règlement d'Eurojust d'éventuelle modalité de coopération avec les opérations et missions de la PSDC.

3. La non-inscription dans le règlement d'Eurojust

En ce qui concerne l'agence Eurojust, le règlement adopté en 2018 offre plus de possibilités de coopération avec de potentiels acteurs de la PESC. L'agence doit non seulement entretenir des relations spécifiques avec le réseau judiciaire européen et d'autres réseaux de l'Union participant à la coopération judiciaire en matière pénale³³¹¹ tels qu'Europol³³¹² et le parquet européen³³¹³, mais aussi tenir compte « *de toute information fournie par les autorités, institutions, organes et organismes de l'Union compétents* »³³¹⁴. Contrairement aux précédentes

³³⁰⁷ *Ibid.*, article 44.

³³⁰⁸ *Ibid.*, article 46 §1 c).

³³⁰⁹ *Ibid.*, article 55.

³³¹⁰ R. PARKES, "Frontex as crisis manager", in T. TARDY (Ed.), *Report n° 31, Recasting EU civilian crisis management*, EU Institute for Security Studies (EUISS), January 2017, p. 53.

³³¹¹ Article 48 du règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil, JOUE n° L 295 du 21 novembre 2018, p. 138–183 : « *relations privilégiées* ».

³³¹² *Ibid.*, article 49 : « *mesures appropriées* »

³³¹³ *Ibid.*, article 50 : « *relation étroite* ».

³³¹⁴ *Ibid.*, article 2 §2.

décisions relatives à Eurojust, l'agence peut désormais recevoir des informations de la part des institutions, organes et organismes de l'Union tels que le SEAE. Le règlement maintient la possibilité pour Eurojust de nouer et entretenir des relations de coopération avec les institutions, organes et organismes de l'Union³³¹⁵. À cette fin, un arrangement de travail doit être conclu, mais ne peut servir de base pour des échanges de données à caractère personnel³³¹⁶, sauf si ces échanges sont « *nécessaires à l'exécution légitime de missions relevant de la compétence de cette autre institution ou de cet autre organe ou organisme de l'Union* »³³¹⁷. En revanche, aucune disposition n'est prévue pour une éventuelle coopération avec les opérations de gestion de crise de la PSDC.

En réaction à l'agression armée de la Russie contre l'Ukraine, le règlement de 2018 a été modifié le 30 mai 2022, afin de donner à l'agence la mission de soutenir l'action des États membres dans la lutte contre les génocides, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre³³¹⁸. Cette lutte s'inscrit dans l'objectif de sécurité internationale et poursuit un objectif relevant de la PESC. Aucun mécanisme de coopération avec les opérations de gestion de crise n'est expressément prévu par le règlement, et ce, malgré la présence d'une mission EUAM en Ukraine. Cette mission a, en revanche, vu son mandat évoluer en avril 2022 à la suite de l'agression armée de la Russie contre l'Ukraine et inclut désormais le « *soutien aux autorités ukrainiennes [...] pour faciliter les enquêtes et les poursuites relatives à tout crime international commis dans le cadre de l'agression militaire non provoquée et injustifiée menée par la Russie contre l'Ukraine* »³³¹⁹. Contrairement au règlement relatif à l'agence, la décision relative à la mission prévoit que la mission assure une « *coordination étroite* » avec Eurojust « *qui apporte un soutien direct aux enquêtes et aux poursuites relatives aux crimes internationaux en Ukraine* »³³²⁰. La mission joue donc un rôle d'intermédiaire avec l'agence Eurojust dans le domaine de la préservation, l'analyse et la conservation des éléments de preuve relatifs aux génocides, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre³³²¹. L'agence

³³¹⁵ *Ibid.*, article 4 §1 h) et article 47 §1.

³³¹⁶ *Ibid.*, article 47 §3.

³³¹⁷ *Ibid.*, article 55 §1.

³³¹⁸ Règlement (UE) 2022/838 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 modifiant le règlement (UE) 2018/1727 en ce qui concerne la préservation, l'analyse et la conservation, au sein d'Eurojust, des éléments de preuve relatifs aux génocides, aux crimes contre l'humanité, aux crimes de guerre et aux infractions pénales connexes, JOUE n° L 148 du 31 mai 2022, p. 1–5.

³³¹⁹ Article 2 bis §1 de la décision (PESC) 2022/638 du Conseil du 13 avril 2022 modifiant la décision 2014/486/PESC relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine), JOUE n° L 117 du 19 avril 2022, p. 38–39.

³³²⁰ *Ibid.*, article 2 bis §2 b).

³³²¹ Règlement (UE) 2022/838, préc.

mène, depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie, une équipe commune d'enquête sur les crimes internationaux présumés en Ukraine avec, pour objectif, de faciliter les échanges d'informations ainsi que les enquêtes sur les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et d'autres crimes³³²². La mission crée un lien avec ces initiatives menées par l'Eurojust et les autorités ukrainiennes. Par conséquent, il semblerait que le manque d'adaptation du mandat de l'agence Eurojust soit comblé par l'adaptation du mandat de la PSDC.

Ainsi, le règlement relatif à Europol établit des possibilités de coopération et de coordination de son action avec les opérations et missions de la PSDC, tandis que ceux relatifs au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et à Eurojust étaient restés très insuffisants sur ce point. Cependant, le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, adopté en 2019, structure davantage cette coopération et offre un cadre juridique plus abouti.

B. Une structuration plus aboutie dans le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes de 2019

En amont de la réunion des dirigeants européens à Salzbourg les 19 et 20 septembre 2018, la Commission européenne a proposé un nouveau règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes³³²³. Visant principalement à combler le manque de personnel et de moyens de l'agence³³²⁴, ce règlement, adopté le 13 novembre 2019 par le Parlement européen et le Conseil³³²⁵, offre également un cadre juridique plus structurant à la coopération entre les opérations et missions menées dans le cadre de la PSDC et l'agence (1), en autorisant des mécanismes de coopération à plusieurs niveaux (2).

³³²² Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 2.

³³²³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant l'action commune 98/700/JAI du Conseil, le règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil, 12 septembre 2018, COM (2018) 631 final.

³³²⁴ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

³³²⁵ Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624, JOUE n° L 295 du 14 novembre 2019, p. 1–131.

1. Un cadre juridique plus structurant

Dès le préambule, le règlement apporte des précisions quant au rôle de l'agence dans les relations extérieures, et plus particulièrement dans ses relations avec les pays tiers et la cohérence de son action avec la PSDC. D'une part, le préambule souligne le rôle croissant du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes dans l'action extérieure de l'Union, en affirmant que « *la coopération avec les pays tiers devrait s'exercer dans le cadre de l'action extérieure de l'Union, conformément aux principes et objectifs de l'article 21 du traité sur l'Union européenne* »³³²⁶. D'autre part, il donne quelques éléments sur la cohérence de l'action de l'agence avec les autres politiques et, plus particulièrement de la PSDC³³²⁷. Plus important, le règlement vient « *réguler* »³³²⁸ les interactions pouvant exister entre les actions entreprises par l'agence et celles entreprises dans le cadre de la PSDC. L'article 68 du règlement consacre formellement que « *l'agence coopère (...) avec : (...) les missions et opérations dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune* »³³²⁹. Cette disposition offre ainsi la possibilité de renforcer la complémentarité des actions entreprises par les opérations et missions déployées actuellement au niveau de l'agence et dans le cadre de la PSDC et contribue à renforcer la cohérence de l'Union dans son action extérieure. Toutefois, cette coopération a été limitée par le Conseil, dans sa position du 6 décembre 2018, en précisant que cette coordination devrait se réaliser en respectant pleinement le mandat des missions et opérations PSDC³³³⁰. Cette précision permet ainsi au Conseil de s'assurer qu'il reste maître de l'élaboration des mandats des missions et opérations PSDC et d'éviter d'éventuelles extensions ou modifications du mandat des opérations sans son consentement. De plus, le Conseil, dans sa position du 8 novembre 2019³³³¹, a souhaité limiter le champ matériel de la coopération entre l'agence et les opérations et missions de la PSDC, à « *la promotion des normes en matière de gestion*

³³²⁶ Considérant 89 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

³³²⁷ *Ibid.* : « Cette coopération devrait avoir lieu en ce qui concerne, en particulier, les activités de l'Agence exercées sur le territoire de pays tiers ou impliquant des responsables de pays tiers dans des domaines tels que l'analyse des risques, la planification et la réalisation d'opérations, la formation, l'échange d'informations et la coopération ».

³³²⁸ C. HUISMAN, «Internal-External security nexus: CSDP-JHA cooperation», *op. cit.*, p. 184. Traduit pas nos soins.

³³²⁹ Article 68 §1 j) du règlement (UE) 2019/1896, préc.

³³³⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant l'action commune 98/700/JAI du Conseil, le règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil, 3 décembre 2018, doc. 14860/1/18, document interinstitutionnel 2018/0330 (COD), p. 16, disponible sur : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14860-2018-REV-1/fr/pdf> (consulté en octobre 2024).

³³³¹ Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, 23 octobre 2019, document interinstitutionnel 2018/0330 A (COD), PE-CONS 33/19, disponible sur : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-33-2019-INIT/en/pdf> (consulté en octobre 2024).

européenne intégrée des frontières » et à « la connaissance de la situation et l'analyse des risques »³³³². Cette limite voulue par le Conseil est en réalité à relativiser, car leurs champs d'application demeurent relativement larges. En effet, au regard du règlement, la connaissance de la situation se définit comme « la capacité de surveiller, de détecter, d'identifier, de localiser et de comprendre les activités transfrontalières illégales afin de motiver des mesures de réaction, en associant les nouvelles informations aux connaissances existantes, et d'être mieux à même de réduire les pertes de vies humaines chez les migrants aux frontières extérieures, ou le long ou à proximité de celles-ci »³³³³. La « promotion des normes » demeure, quant à elle, une expression relativement floue, alors que « la gestion européenne intégrée des frontières » se compose, selon le règlement, de nombreux éléments, allant par exemple du contrôle des frontières aux opérations de recherche et de sauvetage en passant par l'analyse des risques³³³⁴. Toutefois, si le préambule du règlement fait mention de la coopération au niveau de la planification³³³⁵, aucune disposition ne vient préciser ou confirmer un quelconque mécanisme de coopération.

Le règlement met par ailleurs en avant le rôle important de la Commission européenne dans le cadre de cette coordination. Il prévoit que la coopération a lieu dans le cadre d'arrangements de travail conclus avec les entités, et donc avec les opérations PSDC. Ces arrangements sont préalablement soumis à l'approbation de la Commission et l'agence en informe le Parlement européen et le Conseil³³³⁶. Au niveau institutionnel, le règlement prévoit également que c'est la Commission européenne, assistée par le haut représentant, qui assure « la cohérence entre la gestion européenne intégrée des frontières et d'autres politiques de l'Union dans le domaine de l'action extérieure »³³³⁷. Cette disposition clarifie le partage de responsabilité entre la Commission et le Conseil dans le maintien de la cohérence entre les différents domaines de l'action extérieure de l'Union, tel que défini à l'article 21 §3 TUE. Le nouveau mandat permet ainsi de confier à une seule institution le soin d'assurer cette cohérence dans le domaine de la gestion européenne intégrée des frontières entre les politiques de l'Union dans le domaine de l'action extérieure. Au niveau matériel, le règlement organise une coopération entre l'agence et les opérations et missions de la PSDC à plusieurs niveaux.

³³³² Article 68 §1 (j) (i) et (ii) du règlement (UE) 2019/1896, préc.

³³³³ *Ibid.*, article 2 §7.

³³³⁴ *Ibid.*, article 3 §1.

³³³⁵ *Ibid.*, considérant 89 du préambule.

³³³⁶ *Ibid.*, article 68 §2.

³³³⁷ *Ibid.*, considérant 89 du préambule.

2. Une coopération à multi-niveaux

Au regard des dispositions du règlement, la coopération entre les opérations et missions de la PSDC et l'agence s'opère à plusieurs niveaux. En premier lieu, celle-ci s'opère au niveau de la coopération entre l'agence et les pays tiers. Le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes peut, dans la continuité du règlement 2016/1624, « *coopérer avec les autorités des pays tiers compétentes dans les domaines régis par le présent règlement et dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses missions*³³³⁸ ». Sur ce point, le règlement précise, comme dans le règlement précédent, que « *ce faisant, [l'agence] agit dans le cadre de la politique extérieure de l'Union, y compris en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux et le principe de non-refoulement, l'interdiction de la détention arbitraire et l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, avec le soutien des délégations de l'Union* », mais ajoute plus spécifiquement « *et, le cas échéant, des missions et opérations PSDC, et en coordination avec elles, conformément à l'article 68, paragraphe 1, deuxième alinéa, point j).* »³³³⁹. Il est intéressant ici de remarquer que la mention « *conformément à l'article 68, paragraphe 1, deuxième alinéa, point j)* » confirme une certaine volonté de bien encadrer la coopération entre l'agence et les opérations et missions PSDC et de la limiter à la promotion des normes en matière de gestion européenne intégrée des frontières et à la connaissance de la situation et l'analyse des risques³³⁴⁰. En deuxième lieu, le règlement inclut les missions et opérations de la PSDC dans le déploiement des agents de liaison de l'agence dans les pays tiers. Ces agents, « *déployés en priorité dans les pays tiers qui constituent, selon une analyse des risques, des pays d'origine ou de transit pour l'immigration illégale* »³³⁴¹, doivent se coordonner étroitement avec les délégations de l'Union et « *le cas échéant, les missions et opérations PSDC, prévues à l'article 68, paragraphe 1, deuxième alinéa, point j)* »³³⁴². En dernier lieu, les missions et opérations PSDC peuvent participer aux activités de l'agence en tant qu'observateur, toujours dans les limites fixées par l'article 68, paragraphe 1, deuxième alinéa, point j)³³⁴³. Cette disposition n'est qu'une confirmation de la pratique antérieure, comme le démontre la cellule d'analyse des risques lancée au Niger dans le cadre

³³³⁸ Article 73 §1 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

³³³⁹ *Ibid.*, article 73 §2.

³³⁴⁰ Voir F. FAVIERE, « La coordination opérationnelle entre les opérations PSDC et les agences ELSJ en matière migratoire », *op. cit.*, p. 143.

³³⁴¹ Article 77 §2 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

³³⁴² *Ibid.*, article 77 §3.

³³⁴³ *Ibid.*, article 78.

de l'*Africa Frontex Intelligence Community* dans laquelle, comme vue précédemment, l'ouverture de cette cellule incluait des représentants de la mission EUCAP Sahel Niger.

En outre, à l'instar des relations entre l'agence Eurojust, les relations entre l'agence Frontex et les opérations et missions de la PSDC s'opèrent également à travers le mandat des missions de la PSDC. Par exemple, la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine structure ses relations avec l'agence Frontex. Le 18 mars 2022, le mandat de la mission de conseil sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine a été adapté afin « *de conseiller les autorités ukrainiennes, en particulier le corps ukrainien de garde-frontières, le service des douanes et les forces de police locales, dans le but de faciliter l'afflux de réfugiés de l'Ukraine vers la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie et l'acheminement de l'aide humanitaire en Ukraine* »³³⁴⁴. La mission menée dans le cadre de la PSDC est chargée de « *dresser un tableau du trafic frontalier entre l'Ukraine et l'Union et faciliter l'échange d'informations à ce sujet entre l'Ukraine, les États membres et les institutions et agences de l'Union, en particulier l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)* »³³⁴⁵. La mission constitue en quelque sorte une base avancée pour le recueil d'information et de connaissance de situation, notamment concernant les activités criminelles transfrontières³³⁴⁶, pour l'agence Frontex, déployée aux frontières de l'Union³³⁴⁷. Cet exemple semble en apparence confirmer l'hypothèse soulevée par Roderick PARKES selon laquelle, les opérations et missions de la PSDC sont des instruments au service de l'ELSJ³³⁴⁸. Certes, cette mission constitue un cas particulier dans un contexte particulier lié à la guerre en Ukraine, mais confirme l'approche au cas par cas de la coopération entre l'agence et les opérations et missions de la PSDC. En effet, bien que ces adaptations tendent vers une structuration des rapports entre les agences de l'ELSJ et les opérations de gestion de crise de la PSDC, cette structuration, variable en fonction des agences, est aussi extrêmement fragmentée, dans sa mise en œuvre. Les diverses dispositions des mandats des agences ont ainsi conduit à la signature, au cas par cas, d'une diversité d'arrangements entre ces agences et les opérations et missions de la PSDC.

³³⁴⁴ Article 2 bis §1 de la décision (PESC) 2022/452 du Conseil du 18 mars 2022 modifiant la décision 2014/486/PESC relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine), JOUE n° L 92, 21 mars 2022, p. 3–4.

³³⁴⁵ *Ibid.*, article 2 bis §2.

³³⁴⁶ COM (2022) 252 final, préc., p. 13.

³³⁴⁷ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 2.

³³⁴⁸ R. PARKES, "Reading the runes: The future of CSDP and AFSJ", in D. FIOTT (Ed.), *The CSDP In 2020: The EU's legacy and ambition in security and defence*, EU Institute for Security Studies (EUISS), 2020, p. 105.

II. La signature au cas par cas d'une diversité d'arrangements entre les agences de l'ELSJ et les opérations de gestion de crise de la PSDC

La coopération entre les agences de l'ELSJ et les acteurs de la PESC, et plus particulièrement le SEAE, le CSUE et le CESD, avait déjà fait l'objet d'une première structuration par l'intermédiaire de divers échanges de lettres et d'arrangements peu formels³³⁴⁹. Plusieurs documents ont appelé à un renforcement de la coopération entre les opérations et les missions de la PSDC et les agences de l'ELSJ³³⁵⁰. À la suite de l'adaptation des mandats relatifs aux agences de l'ELSJ, des arrangements ont été signés directement avec certaines opérations de gestion de crise. Reflétant l'évolution des mandats des agences, ces arrangements furent peu étoffés en 2015 (A), avant que des arrangements de travail plus structurants furent signés après 2016 (B).

A. La signature d'arrangements peu étoffés en 2015

Après l'adaptation des mandats des agences, plusieurs arrangements ont été signés directement entre les agences de l'ELSJ et l'opération Sophia. L'adaptation variable des mandats s'est largement reflétée dans les arrangements signés avec les opérations de gestion de crise. Peu de temps après le lancement de l'opération, une lettre d'entente a ainsi été signée entre l'opération et l'agence Eurojust (1), suivi de la signature d'un protocole d'accord entre cette même opération et Europol (2).

1. La signature d'une lettre d'entente entre l'opération Sophia et Eurojust

Les règlements de 2009 puis de 2018 relatifs à l'agence Eurojust³³⁵¹ ne prévoyaient expressément aucun mécanisme de coopération avec les opérations de gestion de crise de la PSDC. Il était donc peu probable que des arrangements véritablement structurants soient signés entre l'agence et une opération de gestion de crise. Pour autant, d'un point de vue opérationnel,

³³⁴⁹ Voir *supra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 1.

³³⁵⁰ Voir notamment les conclusions du Conseil sur la révision du plan d'action pour la stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne (SSMUE), 26 juin 2018, doc. 10494/18, point 8 ; Renforcer la lutte contre les réseaux de trafic de migrants : un ensemble de mesures complet et opérationnel, 6 décembre 2018, doc. 15250/18, point 11 ; Plan d'action conjoint mettant en œuvre le pacte en matière de PSDC civile, 30 avril 2019, SWD (2019) 173 final, p. 15.

³³⁵¹ Règlement (UE) 2018/1727, préc.

La Commission a reconnu à plusieurs reprises la capacité d'Eurojust à faciliter les enquêtes et les poursuites liées à la migration irrégulière, au trafic de migrants et à d'autres formes de criminalité organisée³³⁵². L'établissement de relations avec l'opération Sophia pouvait donc s'avérer essentiel dans la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains. À cette fin, la décision de lancement de l'opération prévoyait l'établissement de mécanismes de coordination et, au besoin, de conclure des accords avec Eurojust³³⁵³. Plusieurs consultations ont eu lieu entre Eurojust et l'opération Sophia concernant le partage d'informations et la coopération³³⁵⁴. Ces consultations ont conduit à la signature le 1^{er} octobre 2015 d'une lettre d'entente établissant un cadre pour le renforcement de la coordination et de la communication dans la lutte contre le trafic illégal de migrants³³⁵⁵. Cependant, les modalités de coopération restent relativement faibles. À travers cette lettre d'entente, l'opération Sophia et Eurojust s'engageaient à échanger des informations stratégiques, et donc de nature non opérationnelle, mais aussi de l'expertise et de l'expérience dans le domaine du trafic illégal de migrants³³⁵⁶. Peu d'informations sont d'ailleurs disponibles sur ces échanges d'informations stratégiques, si ce n'est qu'ils se sont poursuivis pour le long de l'année 2017³³⁵⁷.

La décision relative à l'opération IRINI, remplaçant l'opération Sophia, maintient la possibilité pour l'opération d'établir un mécanisme de coordination et, au besoin, conclut des accords avec Eurojust³³⁵⁸. Toutefois, aucune nouvelle lettre d'entente et aucun arrangement ne semble avoir été signé entre Eurojust et l'opération.

³³⁵² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Le programme européen en matière de sécurité, 28 avril 2015, COM (2015) 185 final, p. 21 ; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants (2015 - 2020), 27 mai 2015, COM (2015) 285 final, p. 5.

³³⁵³ Article 8 §3 de la décision (PESC) 2015/778, préc.

³³⁵⁴ Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15, p. 9.

³³⁵⁵ Voir le site de l'opération Sophia : <https://www.operationsophia.eu/agreement-of-cooperation-signed-between-eunavfor-med-and-eurojust/> (consulté en octobre 2024)

³³⁵⁶ *Ibid.*

³³⁵⁷ Rapport annuel 2017 d'Eurojust, p. 42, disponible sur <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/planning-and-reporting/annual-report> (consulté en octobre 2024).

³³⁵⁸ Article 10 §3 de la décision (PESC) 2020/472, préc.

2. La signature d'un protocole d'accord entre l'opération EUNAVFOR MED et Europol

Après la signature de la première lettre d'entente entre l'opération Sophia et Eurojust, un protocole d'accord, un « memorandum of understanding » a été signé le 22 décembre 2015 entre le commandant de l'opération Sophia et le directeur d'Europol. Selon l'agence, ce protocole avait pour but de renforcer leur coopération bilatérale pour identifier et démanteler les groupes criminels impliqués dans le trafic de migrants en Méditerranée centrale³³⁵⁹. Il facilitait une coordination mutuelle de leurs activités, l'échange de connaissances et d'assistance mutuelles. Il définissait aussi des points de contact mutuels pour une coordination opérationnelle et favorisait la participation à des exercices et des formations³³⁶⁰. L'échange de données à caractère personnel n'était pas prévu par le protocole d'accord, conformément à la décision Europol. Au même titre qu'Eurojust, la décision relative à Europol en vigueur au moment de la signature de ce protocole d'accord³³⁶¹, n'autorisait pas Europol à conclure des arrangements avec des opérations de gestion de crise, justifiant le caractère peu formel de ce mécanisme. La coopération entre les deux acteurs était seulement prévue par le mandat de l'opération³³⁶². Dans la continuité des évolutions statutaires des agences, ces arrangements peu étoffés ont laissé place à des arrangements de travail bien plus structurants.

B. La signature inégale d'arrangements de travail après 2016

Avec l'adaptation des règlements relatifs à Europol de 2016³³⁶³ et du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes de 2019³³⁶⁴, ces deux agences ont été autorisées à conclure des arrangements de travail avec les opérations de gestion de crise. Cependant, la signature de ces arrangements est inégale. Seul un arrangement de travail a été signé entre Europol et l'opération Sophia en 2018 (1), tandis que de multiples arrangements ont été signés ou sont en cours de négociations entre Frontex et des opérations et missions de la PSDC (2).

³³⁵⁹ Voir le site de l'agence Europol : <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/eunavfor-med-operation-sophia-and-europol-determined-to-strengthen-bilateral-cooperation> (consulté en octobre 2024).

³³⁶⁰ *Ibid.*

³³⁶¹ Décision 2009/371/JAI, préc.

³³⁶² Article 8 §3 de la décision (PESC) 2015/778, préc.

³³⁶³ Article 21 §1 du règlement (UE) 2016/794, préc.

³³⁶⁴ Article 68 §2 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

1. La signature d'un arrangement de travail entre Europol et l'opération Sophia

Après l'entrée en vigueur du règlement Europol de 2016, prévoyant expressément l'établissement de relations de coopération avec les opérations de gestion de crise par la conclusion d'arrangements de travail³³⁶⁵, l'agence Europol a été autorisée à transférer des données à caractère personnel directement vers un organe de l'Union, y compris les opérations de gestion de crise³³⁶⁶. Parallèlement, l'agence, qui reste dépourvue de pouvoir coercitif pour la collecte d'information, peut traiter les informations fournies par ces mêmes organes de l'Union³³⁶⁷. Cette disposition permet de corriger les difficultés rencontrées auparavant en ce qui concerne les échanges d'informations entre Europol et la mission EULEX Kosovo, où la Suède avait dû prendre volontairement la responsabilité des échanges³³⁶⁸. Désormais, Europol est habilitée à recevoir et traiter des informations provenant directement des opérations de gestion de crise, en fonction de leur mandat. À ce titre, la décision (PESC) 2016/993 du Conseil du 20 juin 2016 avait autorisé l'opération Sophia à collecter, conserver et partager avec Europol des informations, y compris les données à caractère personnel³³⁶⁹. Un arrangement de travail a ainsi été signé les 17 et 21 décembre 2018 par le directeur exécutif d'Europol et le commandant de l'opération³³⁷⁰. L'objectif de cet arrangement de travail porte principalement sur les échanges d'informations, aussi bien sur les données à caractère personnel que sur les données à caractère non personnel³³⁷¹. Plus spécifiquement, cet arrangement vise à permettre « *l'identification et l'analyse des groupes criminels organisés, opérant dans le trafic de migrant, la traite des êtres humains et le trafic illégal, d'armes, de munitions, d'explosifs et de pétrole brut et autres exportations illégales* »³³⁷², qui sont les objectifs attribués à l'opération³³⁷³. Ces échanges d'informations incluent les « *échanges de connaissances spécialisées, de rapports de situation, de rapports opérationnels spécifiques, des résultats de l'analyse stratégique, des informations sur les méthodes de prévention de la criminalité et la participation aux activités de formation* »³³⁷⁴.

³³⁶⁵ Article 23 du règlement (UE) 2016/794, préc.

³³⁶⁶ *Ibid.*, article 24.

³³⁶⁷ *Ibid.*, article 17 §1 b).

³³⁶⁸ Voir *supra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 1.

³³⁶⁹ Article 2 bis de la décision (PESC) 2016/993, préc.

³³⁷⁰ Working Arrangement establishing cooperative relations between EUNAVFOR MED Operation Sophia and the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, 21 December 2018.

³³⁷¹ *Ibid.*, article 2 d).

³³⁷² *Ibid.*, article 1. Traduit pas nos soins.

³³⁷³ Décision (PESC) 2017/1385, préc.

³³⁷⁴ Article 4 du Working Arrangement establishing cooperative relations between EUNAVFOR MED Operation Sophia and the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, préc. Traduit pas nos soins.

Cet arrangement constitue en partie une consécration formelle de la pratique mise en place entre ces deux acteurs opérationnels. Des consultations et des réunions à haut niveau sont notamment prévues entre Europol et l'opération Sophia³³⁷⁵, ainsi que le déploiement, à la discrétion d'Europol, d'un officier de liaison Europol au sein de l'opération³³⁷⁶. Toutefois, le contenu de l'arrangement constitue une certaine avancée en matière d'échange d'informations. L'opération Sophia et Europol disposent de cadres juridiques différents en matière d'échange d'informations. De manière globale, l'Union dispose de quatre régimes juridiques qui peuvent s'appliquer aux échanges de données à caractère personnel : le règlement général sur la protection des données³³⁷⁷, la directive 2016/680³³⁷⁸ applicable aux échanges directs entre les services répressifs des États membres et non aux échanges ayant lieu au sein d'Eurojust et d'Europol³³⁷⁹, les régimes spécifiques aux agences et le régime particulier s'appliquant dans le cadre de la PESC³³⁸⁰. L'arrangement a permis de structurer ces échanges en fixant certaines modalités, fondées sur les standards de protection et d'échanges des données d'Europol. Ces modalités ont exporté les standards de protection et d'échanges de données d'Europol à l'opération menée dans le cadre de la PSDC. Premièrement, conformément à l'article 36 du règlement Europol, l'arrangement fixe un droit d'accès pour les individus au regard des informations les concernant³³⁸¹. Ce droit d'accès pour les individus est très peu étoffé dans l'arrangement puisqu'il offre seulement la possibilité de faire vérifier, corriger ou supprimer leurs informations, sans plus de précision. Le règlement Europol sur ce point est nettement plus

³³⁷⁵ *Ibid.*, article 6.

³³⁷⁶ *Ibid.*, article 7.

³³⁷⁷ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), JOUE n° L 119 du 4 mai 2016, p. 1–88.

³³⁷⁸ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JOUE n° L 119 du 4 mai 2016, p. 89–131.

³³⁷⁹ Article 2 §3 de la directive (UE) 2016/680, préc.

³³⁸⁰ Article 39 TUE : « Conformément à l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et par dérogation à son paragraphe 2, le Conseil adopte une décision fixant les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du présent chapitre, et à la libre circulation de ces données ».

³³⁸¹ Article 8 §3 du Working Arrangement establishing cooperative relations between EUNAVFOR MED Operation Sophia and the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, préc.

précis³³⁸². Deuxièmement, conformément à l'article 19 du règlement d'Europol³³⁸³, les échanges institués dans l'arrangement sont régis par le principe de finalité³³⁸⁴. Les participants fixent lors de la transmission, le but pour lequel l'information a été transmise³³⁸⁵, afin d'encadrer son utilisation³³⁸⁶. L'information ne peut ainsi être utilisée que dans le but pour lequel elle a été transmise. Troisièmement, l'arrangement fixe les modalités de conservation des données à caractère personnel. Conformément à l'article 18 du règlement Europol³³⁸⁷, au plus tard six mois après la réception de l'information, les participants doivent déterminer si les données personnelles qui ont été transmises sont encore nécessaires aux fins pour lesquelles elles ont été transmises. Les données personnelles devront être supprimées si elles ne sont plus nécessaires aux fins pour lesquelles elles ont été transmises³³⁸⁸. Il est également prévu que les participants ne conservent les données personnelles que le temps nécessaire et proportionné à la finalité pour laquelle elles ont été transmises³³⁸⁹. La nécessité de continuer à conserver les données à caractère personnel est réexaminée au plus tard trois ans après la transmission, conformément à l'article 31 du règlement Europol³³⁹⁰. Pour finir, l'arrangement règle la question de la fiabilité de la source et de l'information. Conformément au règlement Europol, il convient de différencier les données à caractère personnel en fonction de leur degré d'exactitude et de fiabilité³³⁹¹. N'ayant pas les mêmes terminologies en matière de fiabilité des informations, l'arrangement prévoit un tableau d'équivalence pour évaluer la fiabilité des informations échangées entre Europol et l'opération³³⁹².

³³⁸² Article 36 du règlement (UE) 2016/794, préc.

³³⁸³ Article 19 §1 du règlement (UE) 2016/794, préc. : « *Tout État membre, organe de l'Union, pays tiers ou organisation internationale qui fournit des informations à Europol définit la ou les finalités du traitement de ces données (...)* ».

³³⁸⁴ Voir C. CHEVALLIER-GOVERS, « Rapport introductif », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, op. cit., p. 21 : « *en vertu duquel, un signalement ne peut être utilisé que pour le but dans lequel il a été fait* ».

³³⁸⁵ Article 9 §2 du Working Arrangement establishing cooperative relations between EUNAVFOR MED Operation Sophia and the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, préc.

³³⁸⁶ *Ibid.*, article 10.

³³⁸⁷ Article 18 §6 du règlement (UE) 2016/794, préc. : « *Europol peut traiter temporairement des données afin de déterminer si, et, dans l'affirmative, pour quelle finalité (...), ces données sont pertinentes pour ses tâches. (...) les délais de conservation et d'effacement des données, qui ne peuvent dépasser six mois, (...)* ».

³³⁸⁸ Article 9 §3 du Working Arrangement establishing cooperative relations between EUNAVFOR MED Operation Sophia and the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, préc.

³³⁸⁹ Article 9 §4 du Working Arrangement establishing cooperative relations between EUNAVFOR MED Operation Sophia and the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, préc.

³³⁹⁰ Article 31 §2 du règlement (UE) 2016/794, préc.

³³⁹¹ *Ibid.*, considérant 42 et article 29.

³³⁹² Article 12 du Working Arrangement establishing cooperative relations between EUNAVFOR MED Operation Sophia and the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, préc.

Si les relations entre Europol et les missions et opérations de la PSDC, se limite à la signature d'un seul arrangement de travail avec l'opération Sophia, celles dans le cadre de l'agence Frontex est beaucoup plus diffuses.

2. La signature de multiples arrangements de travail entre Frontex et les opérations de gestion de crise de la PSDC

Fort de l'adaptation de son règlement, et plus particulièrement de l'insertion de l'article 68 §2, l'agence Frontex a conclu des arrangements de travail avec plusieurs opérations de gestion de crise.

Le premier arrangement de travail a été conclu, après approbation de la Commission³³⁹³, entre l'agence et l'opération IRINI le 15 janvier 2021³³⁹⁴. L'opération EUNAVFOR MED IRINI, remplaçant l'opération Sophia le 31 mars 2020³³⁹⁵ a conservé la possibilité d'établir « *un mécanisme de coordination et, au besoin, [de] conclu[re] des accords avec d'autres agences et organismes de l'Union, notamment Frontex, Europol, Eurojust, le Bureau européen d'appui en matière d'asile, le Centre satellitaire de l'Union européenne (CSUE) et les missions PSDC concernées* »³³⁹⁶.

Les dispositions de l'arrangement, fortement guidées par les dispositions du règlement de Frontex de 2019, formalisent les modalités de coopération mises en place depuis 2016 entre Frontex et l'opération Sophia, puis l'opération IRINI. Conformément aux dispositions de l'article 68 §1 j) de ce règlement, la coopération porte sur deux domaines : la promotion des normes en matière de gestion européenne intégrée des frontières et la connaissance de la situation et l'analyse des risques. Elle cible principalement sur la criminalité transfrontalière, telle que le trafic d'armes et le démantèlement du modèle économique des trafiquants d'êtres humains et des réseaux de trafiquants. L'arrangement permet par ailleurs de mesurer l'étendue de deux domaines de coopération. Selon cet arrangement, la connaissance de la situation comprend l'échange d'informations venant de leurs propres ressources, y compris des

³³⁹³ Décision C (2020) 7717 du 13 novembre 2020. Conformément à l'article 68 §2 du règlement (UE) 2019/1896, préc.

³³⁹⁴ Working Arrangement between Frontex and EUNAVFOR MED IRINI, 15 January 2021, disponible sur : <https://www.statewatch.org/media/1769/eu-frontex-op-irini-working-agreement-15-1-21.pdf> (consulté en octobre 2024).

³³⁹⁵ Décision (PESC) 2020/471, préc.

³³⁹⁶ Article 10 §3 de la décision (PESC) 2020/472, préc.

informations classifiées et des données à caractère personnel, l'échange d'informations venant d'autres ressources d'intérêt commun dans le cadre d'Eurosur, ainsi que l'utilisation coordonnée de l'imagerie satellitaire³³⁹⁷. L'analyse des risques consiste, quant à elle, à un soutien mutuel à travers l'échange de rapports et produits analytiques, ainsi que d'informations sur les menaces et les activités criminelles pertinentes³³⁹⁸. Du point de vue de l'opération IRINI, ces échanges d'informations permettent notamment de recueillir des informations nécessaires pour mener des opérations d'interdiction maritime et des inspections à bord des navires suspects de violer l'embargo sur les armes à destination de la Libye³³⁹⁹. L'arrangement consiste principalement au soutien de Frontex, par l'échange d'informations, à la réalisation des objectifs de l'opération IRINI³⁴⁰⁰.

Par ailleurs, l'arrangement apporte des précisions sur ce que recouvre la promotion des normes en matière de gestion européenne intégrée des frontières. Cette promotion peut se traduire par une coopération dans le domaine du renforcement des capacités³⁴⁰¹, notamment, dans le cas d'espèce, par la formation des garde-côtes libyens. L'arrangement insère également la mise en place de contact direct à travers des systèmes d'échange d'information tels qu'Eurosur et la CIC. L'arrangement prévoit également expressément le déploiement réciproque d'experts afin de favoriser et faciliter les contacts³⁴⁰². Ce type de déploiement avait déjà eu lieu avant la signature de cet arrangement à travers le déploiement d'officiers de liaison et la CIC au sein de l'opération et par le déploiement d'un expert de l'opération au sein de siège de Frontex à Varsovie afin de faciliter les échanges d'informations et la coopération en matière d'opération de recherche et de sauvetage³⁴⁰³.

Cet arrangement de travail entre l'agence et l'opération IRINI constitue le premier arrangement formel entre l'agence et une opération de gestion en prévoyant expressément des modalités de coopération. En outre, forte de l'adaptation de son mandat, l'agence Frontex prévoit de formaliser ses relations de coopération en signant d'autres arrangements de travail

³³⁹⁷ Section 3 §1 du Working Arrangement between Frontex and EUNAVFOR MED IRINI, préc.

³³⁹⁸ *Ibid.*, section 3 §2.

³³⁹⁹ Voir le site de l'opération IRINI : <https://www.operationirini.eu/operation-irini-frontex-expand-cooperation/> (consulté en octobre 2024).

³⁴⁰⁰ Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-to-expand-cooperation-with-operation-irini-IYCjyo> (consulté en octobre 2024).

³⁴⁰¹ Section 3 §3 du Working Arrangement between Frontex and EUNAVFOR MED IRINI, préc.

³⁴⁰² *Ibid.*, section 3 §5.

³⁴⁰³ Voir le site de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-to-expand-cooperation-with-operation-irini-IYCjyo> (consulté en octobre 2024).

avec d'autres opérations de gestion de crise. Depuis 2021, des négociations en vue de la signature de nouveaux arrangements de travail avec la mission EUBAM Libya et la mission EUCAP Sahel Niger sont en cours, afin d'aider les gouvernements du Niger et de la Libye à renforcer la gestion de leurs frontières³⁴⁰⁴. En juin 2021, le conseil d'administration de Frontex a autorisé le directeur exécutif à entamer les négociations avec la mission EUBAM Libya et la mission EUCAP Sahel Niger³⁴⁰⁵. Ces deux arrangements de travail doivent porter également sur la promotion des normes en matière de gestion européenne intégrée des frontières et la connaissance de la situation et l'analyse des risques.

Pour l'heure, seul un arrangement avec la mission EUCAP Sahel Niger a été signé en juillet 2022³⁴⁰⁶. Cet arrangement constitue le premier conclu entre l'agence et une mission civile. Il se distingue largement de celui signé avec l'opération IRINI, en raison des spécificités de la mission et de l'action de l'agence Frontex au Niger. Tout d'abord, bien que portant également sur la promotion des normes en matière de gestion européenne intégrée des frontières et la connaissance de la situation et l'analyse des risques, l'étendue de la coopération est plus large, en ce qu'il couvre, non seulement l'immigration illégale, mais aussi la lutte contre le terrorisme et la fraude de document³⁴⁰⁷. En matière d'échange d'informations opérationnelles et plus spécifiquement le « *partage d'images de situation spécifique* »³⁴⁰⁸, l'arrangement comprend des dispositions très précises sur les modalités d'échanges, notamment concernant la propriété et l'utilisation des informations. L'arrangement comprend plus particulièrement une section spécifique aux échanges par le biais d'Eurosur³⁴⁰⁹. Ces échanges d'informations peuvent notamment comprendre des rapports d'événements liés à des crises ayant éventuellement un impact direct ou indirect sur les frontières extérieures de l'Union et de la République du Niger dans le contexte de la gestion intégrée des frontières, notamment en matière de criminalité transfrontalière et de terrorisme, de catastrophes naturelles, de crises

³⁴⁰⁴ Operationalization of the Pact – Action plans for strengthening comprehensive migration partnerships with priority countries of origin and transit Draft Action Plan: Niger, 20 September 2021, doc. 11950/21, p. 3.

³⁴⁰⁵ Management Board, Decision 37/2021 of 16 June 2021 authorising the Executive Director to negotiate working arrangements with selected EU entities.

³⁴⁰⁶ Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the European Union Capacity Building Mission in Niger (EUCAP Sahel Niger), 15 July 2022, disponible sur: <https://prd.frontex.europa.eu/document/working-arrangement-between-the-european-border-and-coast-guard-agency-frontex-and-the-european-union-capacity-building-mission-in-niger-eucap-sahel-niger/> (consulté en octobre 2024). Voir également sur le site de l'agence Frontex : <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-signs-working-arrangement-with-eucap-sahel-niger-R8bj2Z> (consulté en octobre 2024).

³⁴⁰⁷ *Ibid.*, section 2 §2.

³⁴⁰⁸ *Ibid.*, section 4. Traduit par nos soins.

³⁴⁰⁹ *Ibid.*

causées par l'homme ou la situation des droits fondamentaux³⁴¹⁰. Des dispositions relatives aux échanges spécifiques d'informations classifiées et de données à caractère personnel sont également plus précises, notamment en ce qui concerne les mesures de protection de ces informations. De la même manière, contrairement à l'arrangement conclu avec l'opération IRINI, celui avec la mission EUCAP Sahel Niger prévoit des dispositions très étoffées en matière de respect et de protection des droits fondamentaux³⁴¹¹. La mission doit notamment apporter tout son soutien aux missions de l'officier aux droits fondamentaux de l'agence. Enfin, cet arrangement formalise les modalités de coopération préexistante, notamment en ce qui concerne le soutien de la mission aux activités de l'agence dans le cadre de la cellule d'analyse des risques déployée au Niger.

Le second arrangement entre Frontex et la mission EUBAM Libya, non signé à l'heure actuelle, aurait quant à lui, pour objectif de définir le rôle de l'agence dans la facilitation des activités de contrôle aux frontières dans le sud de la Libye, ainsi que dans l'intensification des patrouilles aux frontières avec l'Algérie et la Libye³⁴¹².

Conclusion de la Section 2

L'insertion de dispositions relatives à la coopération avec les opérations de gestion de crise au sein des mandats relatifs aux agences de l'ELSJ a posé une première pierre à l'entreprise de structuration de la coopération entre les agences et les opérations et missions de la PSDC. Toutefois, l'insertion inégale de cette coopération dans le mandat des agences conduit à une structuration fragmentée. La mise en œuvre de ses dispositions par la signature d'arrangements de travail renforce indéniablement cette structuration. Cette dernière favorise également une approche au cas par cas qui, certes, offre aux acteurs opérationnels une plus grande flexibilité dans leur manière de coopérer, mais qui ne régule pas les différentes problématiques de chevauchement opérationnel pouvant exister sur le terrain. De plus, cette approche au cas par cas demeure, pour le moment, relativement limitée quantitativement, à une opération et à deux missions civiles, et qualitativement, à la lutte contre les défis sécuritaires liés à la migration irrégulière.

³⁴¹⁰ *Ibid.*, section 4. §2 (b) I.

³⁴¹¹ *Ibid.*, section 6.

³⁴¹² Statewatch, "Frontex to boost border control efforts in Niger, Algeria and Libya", mars 2022, disponible sur : <https://www.statewatch.org/news/2022/march/frontex-to-boost-border-control-efforts-in-niger-algeria-and-libya/> (consulté en octobre 2024).

Conclusion du Chapitre 2

Les menaces liées à l'immigration illégale et au terrorisme ont conduit les opérations de gestion de crise de la PSDC et les agences de l'ELSJ à renforcer leur coopération. La multiplication et la diversification des mécanismes de coopération instaurés entre les agences de l'ELSJ, d'une part, et certaines opérations et missions de la PSDC, telles que l'opération IRINI et les missions EUBAM Libya et EUCAP Sahel Niger, d'autre part, ont contribué à ce renforcement. Par l'intensification des échanges d'informations, le déploiement d'officiers de liaison et la coopération en matière de formation, les acteurs opérationnels ont ainsi étendu leurs moyens de coopération. Cette dernière a été facilitée par la mise en place de « mini-concept ». Ces derniers ont prouvé leur efficacité dans le cadre de l'opération Sophia, mais peinent à se généraliser. La diversification et la multiplication de ces mécanismes de coopération ont rendu nécessaire à une meilleure structuration de leur coopération. Les agences de l'ELSJ ont fait l'objet de plusieurs adaptations afin de prendre en compte, de manière variable, la nécessité d'établir des modalités de coopération avec les opérations de gestion de crise de la PSDC. Ces adaptations variables des agences, conduisant à la conclusion inégale de plusieurs arrangements, ont favorisé la mise en place d'une structuration fragmentée de leur relation de coopération avec les opérations de gestion de crise.

Conclusion du Titre 2

La poursuite de l'objectif de sécurité et la multiplication des menaces ont contribué à la mise en synergie entre les acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ. Ce processus a été progressif et évolutif en profitant de l'adaptabilité de ces acteurs. La coopération entre ces acteurs s'est ainsi constamment développée au fil des années. Initialement, leur action était limitée par un cadre juridique lacunaire. Une coopération embryonnaire avait pu être établie avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. L'entrée en vigueur de ce Traité a permis à ces acteurs d'établir un cadre politique et juridique plus propice à l'instauration de coopérations. Par le dialogue politique et l'adaptation des mandats de ces acteurs, une coopération inclusive a pu se mettre en place en reposant sur un cadre juridique relativement souple. La multiplication des menaces, notamment la menace terroriste et la gestion des flux migratoire a contraint ces acteurs à renforcer encore davantage leur coopération. Les vecteurs de coopération se sont ainsi multipliés et diversifiés, nécessitant une meilleure structuration de leur relation. L'adaptation des mandats des agences intégrant de manière variable des modalités de coopération avec les acteurs de la PESC a ainsi contribué à une structuration fragmentée de leur relation. Celle-ci s'est confirmée à travers la signature, au cas par cas, d'arrangements entre les agences et les opérations de gestion de crise de la PSDC.

La mise en synergie entre les acteurs opérationnels est certes effective, mais demeure inachevée. Il est encore fréquent que les institutions appellent à améliorer les synergies entre les acteurs de la PSDC et de l'ELSJ³⁴¹³. Les plus récentes initiatives, telles que l'adoption du pacte en matière de PSDC civile³⁴¹⁴ et de la boussole stratégique,³⁴¹⁵ contribueront probablement au renforcement de la coopération entre ces acteurs. Il sera donc intéressant de voir les aboutissements de ce pacte et surtout sa réalisation concrète par l'intermédiaire des mini-concepts. Le plan d'action de la stratégie renouvelée de sûreté maritime de l'Union prévoit également de nouvelles modalités de coopération entre les acteurs opérationnels de la PESC et

³⁴¹³ Le Conseil de l'Union appelle notamment « à redoubler d'efforts pour améliorer les synergies entre les politiques intérieures et extérieures de l'UE ainsi qu'entre les acteurs de la PSDC et de la JAI ». Conclusions du Conseil sur la sécurité et la défense, 10 mai 2021 doc. 8396/21, point 11.

³⁴¹⁴ Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile, 22 mai 2023, doc. 9588/23.

³⁴¹⁵ La boussole se fixe pour objectif d'accroître la coopération « entre la PSDC et les acteurs de l'UE dans le domaine de la justice et des affaires intérieure », notamment les agences Europol, Eurojust, le CEPOL et Frontex, et « les synergies entre les acteurs de la justice et des affaires intérieures et la PSDC ». Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, préc., p. 16.

de l'ELSJ³⁴¹⁶. Ces diverses initiatives de coopération confirment la progressivité de la coopération entre les acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ et leur adaptation aux nouvelles menaces sécuritaires. Elles confirment également que l'Union privilégie toujours plus de synergies au niveau opérationnel. Enfin, elles confirment, de manière générale, que l'articulation entre la PESC et l'ELSJ est un processus en constante évolution qui demeure inachevé.

³⁴¹⁶ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil sur la mise à jour de la stratégie de sûreté maritime de l'UE et de son plan d'action « Renforcement de la stratégie de sûreté maritime de l'UE pour faire face à l'évolution des menaces dans le domaine maritime », 10 mars 2023, JOIN (2023) 8 final ; Council conclusions on the Revised EU Maritime Security Strategy (EUMSS) and its Action Plan, 24 October 2023, doc. 14280/23.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

La poursuite de l'objectif de sécurité, confronté à la convergence des objectifs sécuritaires de la PESC et de l'ELSJ, a favorisé la mise en synergie entre les différents acteurs de ces deux domaines. Cette mise en synergie entre les acteurs de la PESC et de l'ELSJ reste cependant inégale et s'opère de manière plus effective au niveau des acteurs opérationnels qu'au niveau des acteurs institutionnels.

Au niveau des acteurs institutionnels, la recherche d'une meilleure mise en cohérence demeure imparfaite. Au sein du Conseil, institution centrale de la PESC et de l'ELSJ, elle demeure perfectible. En son sein, la PESC et l'ELSJ sont abordés en deux formations distincts, la formation des Affaires étrangères et celle de la Justice et Affaires intérieures. Ces deux formations sont confrontées à des menaces sécuritaires communes, telles que la lutte contre le terrorisme et la gestion des flux migratoires, et cherchent à coordonner leurs travaux. Quelques rapprochements, notamment sur le volet opérationnel de la lutte contre les trafics de migrants et le phénomène des combattants terroristes étrangers, ont été observés. Les mécanismes de coordination au sein du Conseil, les deux fonctions de coordinateur et le dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise (IPCR) ont montré des efficacités variables. La fonction de coordinateur en matière de lutte contre le terrorisme joue un rôle plus abouti dans la coordination des travaux entre les deux formations que celui en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Le dispositif IPCR, bien que principalement mis au service de la sécurité intérieure, se révèle relativement efficient. Enfin, au sein du Conseil, la coordination s'opère principalement à travers les groupes de travail et les comités. La relation informelle entre le COPS et le COSI joue un rôle moteur dans la mise en synergie institutionnelle et opérationnelle de la PESC et de l'ELSJ. Les autres groupes de travail semblent, eux, travailler de concert sur des thématiques sécuritaires communes.

Le haut représentant et le SEAE jouent également un rôle majeur dans la mise en cohérence entre le Conseil et la Commission, entre la PESC et l'ELSJ. Du fait de leur place au sein du cadre institutionnel de l'Union, ils constituent des ponts entre plusieurs institutions et entre la PESC et l'ELSJ. Toutefois, le rôle du haut représentant dans la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ est profondément affaibli. Sa fonction nécessite de combiner ses pouvoirs avec d'autres acteurs institutionnels. Ses pouvoirs au sein de la Commission, dépendants du

président de la Commission, rendent variable sa capacité à assurer la mise en cohérence entre les deux domaines. Son apport ambivalent à la mise en cohérence se reflète à travers une utilisation contrastée des leviers dont il dispose. Les leviers stratégiques, élaborés seul ou conjointement avec la Commission, contribuent de manière générale à favoriser la mise en synergie entre la PESC et l'ELSJ. Des réserves demeurent concernant l'élaboration de certains documents stratégiques portant sur la lutte contre le terrorisme et la migration pour lesquels le haut représentant est partiellement exclu. Concernant, les leviers plus opérationnels, les diverses structures de la PESC sur lesquelles il exerce son autorité y contribuent de manière efficiente, mais des réserves peuvent être soulignées concernant les représentants spéciaux. En revanche, le SEAE, sur lequel il exerce son autorité et dont les prérogatives s'inscrivent dans le prolongement du haut représentant, apporte une contribution majeure à la mise en cohérence institutionnelle et opérationnelle entre la PESC et au volet externe de l'ELSJ. Son organisation, lui permet de traiter les questions relevant de la PESC et de l'ELSJ. Sa contribution et son rôle dans la mise en œuvre de la PESC ne sont pas à démonter. Pour l'ELSJ, sa contribution s'opère à travers sa coopération avec la Commission et sa participation aux travaux du Conseil. Les structures instituées en son sein contribuent de manière effective à la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, l'INTCEN s'est révélé être un acteur majeur à travers sa coopération avec Europol. De la même manière, le SEAE a déployé des experts de l'ELSJ au sein des délégations de l'Union dans les pays tiers dans le cadre de la dimension externe de la lutte contre le terrorisme. Surtout, c'est désormais dans le cadre de la lutte contre les menaces hybrides, revêtant une dimension interne et externe très forte et touchant aussi bien la PESC que l'ELSJ, que le SEAE joue un rôle majeur. En la matière, le SEAE, à travers l'INTCEN et ses task forces, constitue le point focal de l'Union.

Enfin, au niveau des acteurs opérationnels, la mise en synergie a été la plus efficace. L'adaptabilité de ces acteurs a largement favorisé leur coopération. Cette dernière s'est mise en place très tôt, avant le Traité de Lisbonne, et de manière limitée en raison d'un cadre juridique défaillant. Certains mécanismes *ad hoc* avaient permis de contourner partiellement ces difficultés. Le Traité de Lisbonne et ses apports ont contribué au dépassement de ces contraintes originelle par la mise en place d'un cadre juridique souple propice à la coopération. Des réflexions ont été menées et ont conduit à l'adaptation des mandats des acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ. Ces adaptations ont offert des conditions juridiques favorables au développement de plusieurs mécanismes de coopération. Reposant largement sur une coopération inclusive et peu structurée, ils impliquaient une pluralité d'acteurs opérationnels et

couvraient des domaines tels que la prise de décision, la planification et la formation. Les crises sécuritaires de 2015 et 2016 liées à la crise migratoire et au terrorisme ont largement contribué au renforcement de la coopération entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et les agences de l'ELSJ. Les mécanismes se sont multipliés en matière d'échanges d'information, de formation et avec le déploiement d'officiers de liaison au sein des opérations et missions de la PSDC. Les échanges d'informations ont, par la suite, été facilités par l'intermédiaire de mini-concepts, mécanismes de coopération très souples qui encore aujourd'hui constituent des cadres de coopération privilégiés entre les acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ. Désormais, ces acteurs prennent davantage en compte la nécessité de structurer leur relation. Toutefois, cette structuration demeure fragmentée et s'opère encore largement au cas par cas entre les agences de l'ELSJ et certaines opérations et missions de la PSDC. Cette mise en synergie progressive entre les acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ démontre que l'articulation entre la PESC et l'ELSJ demeure un processus en constante évolution et qui demeure inachevé.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La poursuite de l'objectif de sécurité par l'Union européenne rend la PESC et l'ELSJ indissociables. Ces deux domaines de compétences distincts poursuivent *a priori* des objectifs de sécurité distincts. Dans le cadre de la PESC, l'Union poursuit un objectif de sécurité extérieure et de sécurité internationale. Dans le cadre de l'ELSJ, l'Union poursuit un objectif de sécurité intérieure. Cette division traditionnelle de la sécurité est désormais obsolète en raison de la mutation et de la multiplication des menaces auxquelles l'Union est confrontée. Les menaces, telles que le terrorisme, la criminalité organisée, la gestion des flux migratoires et les menaces hybrides, revêtant une dimension à la fois interne et externe, sont communes à la PESC et à l'ELSJ. Elles brouillent la délimitation entre la PESC et l'ELSJ et impliquent la mobilisation conjointe de ces deux domaines à travers une approche globale et intégrée de la sécurité. Leur articulation est alors nécessaire à la fois sur le plan matériel et institutionnel pour poursuivre l'objectif de sécurité. **La poursuite de cet objectif a ainsi contribué à la structuration de l'articulation entre la PESC et l'ELSJ en favorisant la mise en interaction de leurs instruments et la mise en synergie de leurs acteurs.** L'analyse des instruments et des acteurs a ainsi permis d'établir des lignes directrices et les conditions juridiques de leur articulation. Cette dernière se montre protéiforme et inachevée en fonction des instruments et des acteurs, et constitue un processus en constante évolution.

- * **Sur le plan de la répartition des compétences, l'étude des instruments a montré que l'articulation matérielle entre la PESC et l'ELSJ ne peut s'opérer au regard de l'objectif de sécurité poursuivi, intérieure ou internationale.**

Les menaces sécuritaires revêtant une dimension interne et externe impactent aussi bien la sécurité intérieure que la sécurité internationale, l'ELSJ que la PESC. L'articulation entre ces deux domaines ne peut, dès lors, s'opérer au regard de leur objectif sécuritaire. L'objectif de sécurité perd son rôle de « *régulateur des compétences* »³⁴¹⁷, de régulateur de la répartition entre la PESC et l'ELSJ. La poursuite de l'objectif de sécurité nécessite la mobilisation conjointe des instruments de la PESC et de l'ELSJ et leur mise en interaction.

³⁴¹⁷ N. SCANDAMIS, « L'intérêt de sécurité à l'œuvre dans l'Union européenne : l'ordre des compétences pris en défaut ? », *op. cit.*, p. 126.

*** La poursuite de l'objectif de sécurité contribue ainsi à la mise en interaction des instruments de la PESC et de l'ELSJ au service d'une approche globale.**

La PESC et l'ELSJ poursuivent des objectifs sécuritaires communs. Toutefois, leurs instruments sont de nature et de portée distinctes. L'ambition de la thèse a été de montrer leur articulation et leur complémentarité au service d'un même objectif de sécurité. Toutefois, la poursuite de cet objectif impose des interactions multiples entre ces instruments. Leur articulation s'opère au cas par cas et peut revêtir différentes formes en fonction de leurs interactions.

*** L'étude démontre que les interactions entre les différents instruments de la PESC et de l'ELSJ sont multiples, diverses et dynamiques en fonction de leur nature, de leur portée et de leur évolution.**

L'extension de la portée des mesures restrictives de la PESC dans le champ de l'ELSJ a créé un foisonnement d'interactions avec les instruments de l'ELSJ. La pratique post-Lisbonne a mis en lumière les interférences entre les mesures restrictives de la PESC et les mesures administratives de l'ELSJ dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. En réaction à diverses menaces et en raison de l'élargissement de la portée des mesures restrictives, leurs interactions avec les instruments de l'ELSJ ont été renouvelées. Ces mesures s'insèrent désormais dans le champ de la coopération judiciaire en matière pénale et contribuent aux objectifs de l'ELSJ. Les mesures restrictives, thématiques et géographiques, de la PESC et les mesures d'harmonisation pénale de l'ELSJ sont désormais mobilisées conjointement face à certains domaines de criminalité et montrent leur complémentarité. Les mesures restrictives, n'ayant pas un caractère pénal, peuvent cibler des non-ressortissants de l'Union ou de manière préventive des ressortissants de l'Union agissant en dehors du territoire de l'Union. Les mesures de droit pénal ou les mesures administratives peuvent sanctionner des ressortissants de l'Union ou des non-ressortissants agissant sur le territoire de l'Union. Dans le contexte du conflit en Ukraine, l'Union est venue parachever leur complémentarité en mettant les instruments de la coopération judiciaire en matière pénale au service de l'effectivité des mesures restrictives en pénalisant leur violation.

Les accords externes conclus dans le cadre de la PESC et de l'ELSJ ont montré des interactions limitées. Malgré certains tâtonnements, la pratique conventionnelle a montré une

typologie relativement claire et cohérente entre les deux domaines au regard de l'objet des accords. Les accords liés aux opérations de gestion de crise de la PSDC et les accords relatifs aux échanges d'informations classifiées en raison de leur objet et de leur contenu constituent les deux catégories d'accords conclus dans le cadre de la PESC. Les accords prévoyant des échanges de données à caractère personnel dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale et les accords et arrangements conclus dans le cadre des agences constituent les principaux actes conventionnels conclus dans le cadre de l'ELSJ en matière de sécurité. L'étude des actes conventionnels a révélé des dynamiques opposées entre les deux domaines avec une prévalence du cadre de l'ELSJ pour nouer des relations avec les pays tiers. En cela, l'activité conventionnelle de l'Union dans le domaine de la PESC se révèle limitée dans leur objet par rapport à celle dans le domaine de l'ELSJ qui est extrêmement dynamique et diversifiée. Le cadre juridique de l'ELSJ, et plus particulièrement celui spécifique aux agences, constitue désormais le cadre privilégié par l'Union pour nouer des relations avec les pays tiers en matière de sécurité.

Les interactions entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et les actions des agences de l'ELSJ sont particulièrement dynamiques et désormais réciproques. Leur étude a démontré le caractère évolutif de l'articulation entre la PESC et l'ELSJ en raison de la révision et l'adaptation de leurs instruments. Avant 2016 et la révision du règlement de l'agence Frontex, les opérations de gestion de crise de la PSDC et les agences agissaient de manière complémentaire à travers une répartition géographique des tâches tout en poursuivant des objectifs communs. Les opérations de gestion de crise de la PSDC agissaient en dehors de l'Union dans les pays tiers, tandis que les agences assuraient la coopération entre les autorités des États membres à l'intérieur de l'Union. Les opérations de gestion de crise de la PSDC contribuaient ainsi aux objectifs et à l'exportation de l'ELSJ dans les pays tiers. Cette contribution a été plus particulièrement mise en lumière par l'instrumentalisation d'une opération militaire au service de la gestion des frontières extérieures de l'Union, l'opération EUNAVFOR MED, en réaction à la crise migratoire de 2015. Cette opération a servi de complément aux insuffisances des actions et des pouvoirs des agences de l'ELSJ. Dans le même temps, la crise migratoire de 2015 ainsi que la menace et les attentats terroristes de 2015 et 2016 ont favorisé le renforcement des agences de l'ELSJ renouvelant ainsi les interactions avec les opérations de gestion de crise de la PSDC.

Depuis 2016, l'agence Frontex, dotée de pouvoirs et moyens opérationnels importants, constitue un nouvel instrument de gestion de crise. Ces actions empiètent désormais sur le champ d'action géographique et matériel des opérations de gestion de crise de la PSDC en matière de gestion de frontières extérieures. Le champ matériel élargi de l'agence, ainsi que sa capacité à mener des actions opérationnelles extérieures, empiètent sur le mandat des opérations de gestion de crise de la PSDC. Ces deux instruments opérationnels demeurent toutefois inscrits dans des cadres juridiques bien distincts. Leur articulation repose sur une approche modulable en fonction des théâtres d'opérations même si elle repose encore principalement sur une répartition des tâches. Une approche plus intégrée, caractérisée par l'imbrication du personnel des agences dans les opérations de gestion de crise ou par des déploiements parallèles et coordonnée, est désormais à privilégier et à renforcer.

Toutes ces interactions entre les instruments de la PESC et de l'ELSJ nécessitent une meilleure coordination entre les différents acteurs. En cela, la poursuite de l'objectif de sécurité contribue également à la mise en synergie entre les différents acteurs de la PESC et de l'ELSJ au service d'une approche intégrée.

- * La poursuite de l'objectif de sécurité contribue à la mise en synergie entre les acteurs de la PESC et de l'ELSJ au service d'une approche intégrée.**

Malgré la division institutionnelle entre la PESC et l'ELSJ, l'étude démontre que la poursuite de l'objectif de sécurité a largement contribué au rapprochement et à la mise en synergie entre les acteurs de la PESC et de l'ELSJ. Toutefois, celle-ci est inégale et s'opère plus facilement au niveau des acteurs opérationnels que des acteurs institutionnels.

- * La recherche par les acteurs institutionnels de la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ demeure perfectible.**

L'étude des acteurs institutionnels s'est focalisée sur le Conseil, institution centrale dans le domaine de la PESC et de l'ELSJ, ainsi que sur la fonction du haut représentant et du SEAE. Les autres institutions, telles que le Conseil européen, la Commission européenne, le Parlement européen ou encore la Cour de justice de l'Union européenne, ont été étudiées de manière transversale au sein de la thèse. L'étude du fonctionnement institutionnel du Conseil a montré plusieurs imperfections. Confrontées à des menaces sécuritaires communes telles que la lutte

contre le terrorisme et à la crise migratoire, les formations « Affaires étrangères » et « Justice et affaires intérieures » ont été mobilisées de manière parallèle et ont cherché à renforcer leur coordination. La formation JAI s'est imposée comme le centre de gravité dans ces thématiques, la formation « affaires étrangères » agissant principalement en soutien. Quelques rares rapprochements ont été observés entre les deux formations concernant la problématique des combattants terroristes étrangers et la coordination opérationnelle dans le cadre de la lutte contre le trafic de migrants. Des réunions conjointes, plus fréquentes, des ministres des Affaires étrangères et des ministres de l'Intérieur, permettraient de renforcer la coordination des actions mises en place dans le cadre de la PESC et de l'ELSJ. Au sein du Conseil, des mécanismes de coordination ont été mis en place pour répondre à des menaces spécifiques, mais ont montré des efficacités variables. Le dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise s'est révélé être un mécanisme de coordination efficace, mais principalement tourné vers des objectifs de sécurité intérieure de l'Union. La contribution des deux coordinateurs, l'un en matière de lutte contre le terrorisme et l'autre en matière de lutte contre la traite des êtres humains est également variable. Le premier s'est montré plus particulièrement proactif dans la coordination des deux domaines, tandis que le second a apporté une contribution très limitée. Leurs rôles et leurs pouvoirs pourraient être renforcés et davantage structurés afin de leur permettre de mieux lier les actions de la PESC et de l'ELSJ, notamment sur le plan externe. En outre, la coordination au sein du Conseil s'opère principalement par l'intermédiaire des groupes de travail. La relation entre le COPS et le COSI joue plus particulièrement un rôle moteur dans la coordination institutionnelle et opérationnelle entre les deux domaines.

Le haut représentant, assisté par le SEAE, joue, quant à lui, un rôle ambivalent dans la mise en synergie institutionnelle entre la PESC et l'ELSJ. Toutefois, l'étude démontre un affaiblissement de son rôle dans la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ. Bien qu'ayant une place privilégiée dans le cadre institutionnel de l'Union, créant un pont entre le Conseil et la Commission, sa contribution à la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ est affaiblie en raison de la limitation et de la variabilité de ses pouvoirs. Cet affaiblissement est plus particulièrement mis en lumière par l'utilisation contrastée des leviers dont il dispose. Contribuant activement à l'élaboration des documents stratégiques de la PESC, la participation du haut représentant, conjointement avec la Commission, à l'élaboration des documents stratégiques portant sur des thématiques sécuritaires spécifiques reste à géométrie variable. Les leviers opérationnels placés sous son autorité contribuent activement au rapprochement entre la

PESC et l'ELSJ, à l'exception des représentants spéciaux dont l'utilisation demeure insuffisante.

Le SEAE, placé sous l'autorité du haut représentant, contribue de manière plus effective à la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ. Instauré dans le prolongement du haut représentant, le SEAE dispose de structures et de pouvoirs étendus en matière de PESC. Ses relations étroites avec la Commission et le Conseil lui permettent de participer aux activités de l'Union dans le domaine de l'ELSJ. Les leviers dont il dispose sont utilisés de manière effective pour lier les deux domaines. L'INTCEN et les délégations coopèrent et sont mobilisées en soutien des actions dans le cadre de l'ELSJ en matière de lutte contre le terrorisme. De la même manière, le SEAE constitue le point focal de l'Union en matière de lutte contre les menaces hybrides, impactant aussi bien la PESC que l'ELSJ. Le SEAE contribue également de manière effective à la mise en synergie au niveau opérationnel.

*** Au niveau opérationnel, les acteurs de la PESC et de l'ELSJ ont fait preuve d'une meilleure adaptabilité pour mettre en place et renforcer leur coopération.**

Au niveau opérationnel, l'Union a profité de l'adaptabilité des acteurs de la PESC et de l'ELSJ pour progressivement modifier les mandats et renforcer leur coopération. L'adaptabilité de ces acteurs a alors permis la mise en place de coopération à travers un cadre juridique souple. Initialement, la coopération entre les acteurs opérationnels de la PESC et de l'ELSJ était confrontée à un cadre juridique défaillant. Leurs mandats ne prévoyaient pas des dispositions organisant leur coopération. Les échanges de données à caractère personnel étaient notamment exclus. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, avec la mise en place du SEAE et du COSI, a créé des conditions politiques et juridiques propices à la réflexion et à la mise en place de mécanismes de coopération entre les organes de la PESC et de l'ELSJ. Les modifications apportées par le Traité de Lisbonne ont contribué, entre 2010 et 2015 à la mise en place d'une coopération inclusive prévoyant des implications réciproques entre les organes de la PESC, et ceux de l'ELSJ. Durant cette période, la coopération entre les agences de l'ELSJ et les organes de la PESC s'est formalisée par une structuration variable à travers divers arrangements administratifs et de travail.

La crise migratoire et la menace terroriste ont contribué au renforcement de la coopération entre les agences et les opérations de gestion de crise de la PSDC à travers un cadre juridique fragmenté. Les mécanismes de coopération se sont multipliés et diversifiés, notamment en matière d'échanges d'informations, de formation et par le déploiement d'officiers de liaison et d'experts. Les échanges d'informations ont notamment été facilités avec la mise en place de « mini-concepts ». La révision des mandats des agences de l'ELSJ a contribué à la structuration plus aboutie de leur coopération en prévoyant, de manière variable, des modalités de coopération avec les acteurs de la PESC. De plus en plus d'arrangements ont ainsi été conclus entre les agences et des opérations de gestion de crise de la PSDC, démontrant par contre toute la fragmentation de leur coopération.

L'articulation entre la PESC et l'ELSJ contribue indéniablement à renforcer les actions de l'Union dans la poursuite de l'objectif de sécurité tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Elle permet à l'Union de s'affirmer en tant qu'acteur global de sécurité non seulement sur la scène internationale mais également en son sein. En outre, l'articulation entre la PESC et l'ELSJ ne constitue pas la seule exigence pour l'Union dans la poursuite de cet objectif. Les nouvelles menaces, hybrides et cyber, ainsi que les récents conflits armés proches de son voisinage imposent à l'Union de mobiliser d'autres domaines de compétences tels que le marché intérieur ou encore l'industrie et le développement technologique pour renforcer sa résilience et ses moyens de défense. La poursuite de l'objectif de sécurité ne saurait ainsi se limiter à la PESC et à l'ELSJ mais requiert une articulation beaucoup plus globale entre ses différents domaines de compétences, internes et externes, et ceux de ses Etats membres.

Septembre 2024

BIBLIOGRAPHIE

SECTION 1 – DOCUMENTS OFFICIELS

I. Documents officiels des institutions et organismes de l'Union européenne

A. Conseil européen

1. Conclusions
2. Programmes
3. Stratégies et plan d'action
4. Déclarations

B. Conseil de l'Union européenne

1. Acte du Conseil
2. Actions communes
3. Positions communes
4. Décisions-cadre
5. Décisions
6. Règlements
7. Décisions d'exécution
8. Règlements d'exécution
9. Actes, conclusions, stratégies, plans d'action, rapports
10. Rapports
11. Documents relatifs aux instances et groupes de travail au sein du Conseil

C. Actes du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen

1. Règlements du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne
2. Directives du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne

D. Parlement européen

1. Résolutions
2. Recommandations
3. Rapports
4. Etudes

E. Commission européenne

1. Propositions de la Commission
2. Communications de la Commission
3. Documents conjoints de la Commission européenne et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité
4. Décisions d'exécution de la Commission
5. Rapports de la Commission

F. Cour de justice de l'Union européenne

1. Arrêts et ordonnances de la Cour de justice de l'Union européenne
2. Avis de la Cour de justice de l'Union européenne
3. Arrêts et ordonnances du Tribunal de l'Union européenne
4. Conclusions de l'avocat général

G. Cour des comptes européenne

H. Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

1. Décisions
2. Proposition
3. Rapport

I. Comité politique et de sécurité

J. Service européen pour l'action extérieure

K. Coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme

L. Collège européen de sécurité et de défense

M. Arrangements conclus entre les agences, organes et opérations de gestion de crise de l'Union européenne

II. Documents officiels des institutions et organismes des organisations internationales

SECTION 2 – DOCTRINES

I. Thèses

II. Ouvrages collectifs, actes de colloques, mélanges

III. Articles, contributions, working papers

SECTION 3 – ARTICLES JOURNALISTIQUES

SECTION 4 – SITES INTERNET

I. Sites internet des institutions de l'Union européenne

II. Sites internet des organes et agences de la PESC et de l'ELSJ

III. Autres sites internet de l'Union européenne

IV. Autres sites internet

SECTION 1 – DOCUMENTS OFFICIELS

I. Documents officiels des institutions et organismes de l'Union européenne

A. Conseil européen

1. Conclusions

Conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, Bull. UE, octobre 1999, p. 7-15.

Conclusions du Conseil européen d'Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, Bull. UE, 1999, n°12, p. 13.

Conclusions du Conseil européen de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin 2000, Bull. UE juin 2000, pp. 9-20.

Conclusions du Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000.

Conclusions du Conseil européen de Göteborg, 15 et 16 juin 2001, SN 200//1/01 REV 1, 22 p.

Conclusions du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, Bull UE, décembre 2001, pp. 9-20.

Conclusions du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, Bull. UE, juin 2002, pp.8-18.

Conclusions du Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003, doc. 11638/03.

Conclusions du Conseil européen des 12 et 13 décembre 2003, doc. 5381/04.

Conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004, doc. 10679/1/04 REV 1.

Conclusions du Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004, doc. 14292/04.

Conclusions du Conseil européen de Bruxelles, 14 décembre 2007, doc. 16616/07.

Conclusions du Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, EUCO 7/10.

Conclusions du Conseil européen des 19 et 29 décembre 2013, 20 décembre 2013, EUCO 217/13.

Conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015, EUCO 22/15.

Conclusions du Conseil européen du 15 octobre 2015, 16 octobre 2015, EUCO 26/15.

Conclusions du Conseil européen des 17 et 18 décembre 2015, EUCO 28/15.

Conclusions du Conseil européens, 18 et 19 février 2016, EUCO 1/16.

Conclusions du Conseil européen, 17 et 18 mars 2016.

Conclusions du Conseil européen du 28 juin 2016, EUCO 26/16.

Conclusions du Conseil européen, 15 décembre 2016, EUCO 34/16.

Conclusions du Conseil européen des 22 et 23 juin 2017, EUCO 8/17.

Conclusions du Conseil européen du 19 octobre 2017, EUCO 14/17.

Conclusions du Conseil européen du 22 mars 2018, EUCO 1/18.

Conclusions du Conseil européen du 28 juin 2018, EUCO 9/18.

Conclusions du Conseil européen, 18 octobre 2018, EUCO 13/18.

Conclusions du Conseil européen, 13 et 14 décembre 2018, EUCO 17/18.

Conclusions du Conseil européen des 21 et 22 octobre 2021, EUCO 17/21.

Conclusions du Conseil européen sur l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine, 24 février 2022, EUCO 18/22.

Conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2022, EUCO 1/22.

Conclusions du Conseil européen extraordinaire, 9 février 2023, EUCO 1/23.

Conclusions du président du Conseil européen sur la dimension extérieure des migrations, 30 juin 2023.

Conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen des 17 et 18 avril 2024, EUCO 12/24.

2. Programmes

Programme de Tampere, voir conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, Bull. UE octobre 1999, pp. 7-15.

Programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, JOUE n° C 53 du 3 mars 2005, p. 1-14.

Programme de Stockholm : une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, JOUE n° C 115, 4 mai 2010.

3. Stratégies et plan d'action

Une Europe plus sûre dans un monde meilleur – stratégie européenne de sécurité. Document proposé par Javier Solana et adopté par les Chefs d'État et de gouvernement, réunis en Conseil européen, le 12 décembre 2003, Publication de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, 2003, 26 p.

Plan d'action pour les aspects civils de gestion de crise de la PESD, adopté par le Conseil européen des 17 et 18 juin 2004.

Stratégie de l'Union européenne visant à lutter contre le terrorisme, adoptée par le Conseil européen lors de sa réunion des 15 et 16 décembre 2005, doc. 14469/4/05 REV 4.

Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité - Assurer la sécurité dans un monde en mutation, Bruxelles, 11 décembre 2008, S407/08.

Conseil européen, Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne. Vers un modèle européen de sécurité, 25 et 26 mars 2010, 36 p.

Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, Vision partagée, action commune : Une Europe plus forte, 2016, 42 p.

4. Déclarations

Déclaration du Sommet UE – Balkans occidentaux de Thessalonique, 21 juin 2003, C/03/163, doc. 10229/03.

Declaration on combating terrorism, 29 March 2004, doc. 7906/04.

Déclaration des membres du Conseil européen, réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement, Bruxelles, 12 février 2015.

Déclaration de la réunion extraordinaire du Conseil européen, 23 avril 2015, doc. 204/15.

Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations : remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale, 3 février 2017.

B. Conseil de l'Union européenne

1. Acte du Conseil

Acte du Conseil du 26 juillet 1995 portant établissement de la convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (convention Europol), JOCE n° C 316 du 27 novembre 1995, p. 1–32.

2. Actions communes

Action commune du Conseil du 20 juillet 2001 relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne, JOUE n° L 200 du 25 juillet 2001, p. 5–11.

Action commune 2002/210/PESC du Conseil du 11 mars 2002 relative à la Mission de police de l'Union européenne, JOUE n° L 70 du 13 mars 2002, p. 1–6.

Action commune 2003/92/PESC du Conseil du 27 janvier 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, JOUE n° L 34 du 11 février 2003, p. 26–29.

Action commune 2003/423/PESC du Conseil du 5 juin 2003 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République démocratique du Congo, JOUE n° L 143 du 11 juin 2003, p. 50–52.

Action commune 2003/681/PESC du Conseil du 29 septembre 2003 relative à la mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (EUPOL « Proxima »), JOUE n° L 249 du 1 octobre 2003, p. 66–69.

Action commune 2004/523/PESC du Conseil du 28 juin 2004 relative à la mission État de droit menée par l'Union européenne en Géorgie, EUJUST THEMIS, JOUE n° L 228 du 29 juin 2004, p. 21–24.

Action commune 2004/569/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 relative au mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine et abrogeant l'action commune 2002/211/PESC, JOUE n° L 252 du 28 juillet 2004, p. 7–9.

Action commune 2004/570/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, JOUE n° L 252 du 28 juillet 2004, p. 10–14.

Action commune 2004/847/PESC du Conseil du 9 décembre 2004 relative la mission de police de l'Union européenne Kinshasa (RDC) en ce qui concerne l'unité de police intégrée (EUPOL « Kinshasa »), JOUE n° L 367 du 14 décembre 2004, p. 30–34.

Action commune 2005/190/PESC du Conseil du 7 mars 2005 relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Iraq, EUJUST LEX, JOUE n° L 62 du 9 mars 2005, p. 37–41.

Action commune 2005/355/PESC du Conseil du 2 mai 2005 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC), JOUE n° L 112 du 3 mai 2005, p. 20–23.

Action commune 2005/575/PESC du Conseil du 18 juillet 2005 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD), JOUE n° L 194 du 26 juillet 2005, p. 15–18.

Action commune 2005/797/PESC du Conseil du 14 novembre 2005 concernant la mission de police de l'Union européenne pour les territoires palestiniens, JOUE n° L 300 du 17 novembre 2005, p. 65–69.

Action commune 2005/824/PESC du Conseil du 24 novembre 2005 relative à la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-et-Herzégovine, JOUE n° L 307 du 25 novembre 2005, p. 55–58.

Action commune 2005/825/PESC du Conseil du 24 novembre 2005 modifiant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, JOUE n° L 307 du 25 novembre 2005, p. 59–60.

Action commune 2005/826/PESC du Conseil du 24 novembre 2005 relative à la mise en place d'une équipe consultative de l'UE chargée des questions de police (EUPAT) dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), JOUE n° L 307 du 25 novembre 2005, p. 61–64.

Action commune 2005/889/PESC du 12 décembre 2005 établissant une mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah (EUBAM Rafah), JOUE n° L 327 du 14 décembre 2005, p. 28–32.

Action commune 2007/369/PESC du Conseil du 30 mai 2007 relative à l'établissement de la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN), JOUE n° L 139 du 31 mai 2007, p. 33–38.

Action commune 2007/405/PESC du Conseil du 12 juin 2007 relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE n° L 151 du 13 juin 2007, p. 46–51.

Action commune 2007/406/PESC du Conseil du 12 juin 2007 relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo), JOUE n° L 151 du 13 juin 2007, p. 52–56.

Action commune 2007/677/PESC du Conseil du 15 octobre 2007 relative à l'opération militaire de l'Union européenne en République du Tchad et en République centrafricaine, JOUE n° L 279 du 23 octobre 2007, p. 21–24.

Action commune 2007/749/PESC du Conseil du 19 novembre 2007 concernant la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine, JOUE n° L 303 du 21 novembre 2007, p. 40–44.

Action commune 2008/112/PESC du Conseil du 12 février 2008 relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE-BISSAU), JOUE n° L 40 du 14 février 2008, p. 11–15.

Action commune 2008/124/PESC du Conseil du 4 février 2008 relative à la mission État de droit menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO, JOUE n° L 42 du 16 février 2008, p. 92–98.

Action commune 2008/550/PESC du Conseil du 23 juin 2008 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD) et abrogeant l'action commune 2005/575/PESC, JOUE n° L 176 du 4 juillet 2008, p. 20–24.

Action commune 2008/851/PESC du Conseil du 10 novembre 2008 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE n° L 301 du 12 novembre 2008, p. 33–37.

3. Positions communes

Position commune 96/635/PESC du 28 octobre 1996 définie par le Conseil sur la base de l'article J.2 du Traité sur l'Union européenne, relative à la Birmanie/au Myanmar, JOUE, n° L 287 du 8 novembre 1996, pp. 1-2.

Position commune n° 2001/930/PESC du Conseil du 27 décembre 2001 relative à la lutte contre le terrorisme, JOUE n° L 344 du 28 décembre 2001, p. 90.

Position commune n° 2001/931/PESC du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, JOUE n° L 344 du 28 décembre 2001, p. 93.

Position commune 2002/402/PESC du Conseil du 27 mai 2002 concernant des mesures restrictives à l'encontre d'Oussama ben Laden, des membres de l'organisation Al-Qaida ainsi que des Taliban et autres personnes, groupes, entreprises et entités associés, et abrogeant les positions communes 96/746/PESC, 1999/727/PESC, 2001/154/PESC et 2001/771/PESC, JOUE n° L 139 du 29 mai 2002, p. 4-5.

4. Décisions-cadre

Décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, JOCE n° L 164 du 22 juin 2002, p. 3.

Décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, JOUE, n° L 350 du 30 décembre 2008, p. 60-71.

5. Décisions

a. Décisions relatives aux organes, organismes, agences et comités de l'Union

Décision 2000/354/PESC du Conseil du 22 mai 2000 instituant un comité chargé des aspects civils de la gestion des crises, JOUE n° L 127 du 27 mai 2000, p. 1-1.

Décision 2000/820/JAI du Conseil du 22 décembre 2000 portant création du Collège européen de Police (CEPOL), JOCE n° L 336 du 30 décembre 2000, p. 1-3.

Décision 2001/78/PESC du Conseil du 22 janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité, JOUE n° L 27 du 30 janvier 2001, p. 1-3.

Décision 2001/79/PESC du Conseil du 22 janvier 2001 portant création du Comité militaire de l'Union européenne, JOUE n° L 27 du 30 janvier 2001, p. 4-6.

Décision 2001/80/PESC du Conseil du 22 janvier 2001 instituant l'État-major de l'Union européenne, JOUE n° L 27 du 30 janvier 2001, p. 7-11.

Décision 2002/187/JAI du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JOCE n° L 63 du 6 mars 2002, p. 1-13.

Décision 2005/681/JAI du Conseil du 20 septembre 2005 instituant le Collège européen de police (CEPOL) et abrogeant la décision 2000/820/JAI, JOCE n° L 256 du 1^{er} octobre 2005, p. 63–70.

Décision 2008/298/PESC du Conseil du 7 avril 2008 modifiant la décision 2001/80/PESC instituant l'état-major de l'Union européenne, JOUE n° L 102 du 12 avril 2008, p. 25–33.

Décision 2009/371/JAI du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol), JOUE n° L 121 du 15 mai 2009, p. 37–66.

Décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, JOUE n° L 138 du 4 juin 2009, p. 14–32.

Décision 2009/934/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 portant adoption des règles d'application régissant les relations d'Europol avec ses partenaires, notamment l'échange de données à caractère personnel et d'informations classifiées, JOUE n° L 325 du 11 décembre 2009, p. 6–11.

Décision 2010/131/UE du Conseil du 25 février 2010 instituant le comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure, JOUE n° L 52 du 3 février 2010, p. 50–50.

Décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, JOUE n° L 201 du 3 août 2010, p. 30–40.

Décision 2013/189/PESC du Conseil du 22 avril 2013 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD), et abrogeant l'action commune 2008/550/PESC, JOUE n° L 112 du 24 avril 2013, p. 22–29.

Décision 2014/401/PESC du Conseil du 26 juin 2014 relative au Centre satellitaire de l'Union européenne et abrogeant l'action commune 2001/555/PESC relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne, JOUE n° L 188 du 27 juin 2014, p. 73–84.

Décision (PESC) 2016/2112 du Conseil du 1^{er} décembre 2016 modifiant la décision 2014/401/PESC relative au Centre satellitaire de l'Union européenne, JOUE n° L 327 du 2 décembre 2016, p. 78–78.

Décision (PESC) 2016/2382 du Conseil du 21 décembre 2016 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD) et abrogeant la décision 2013/189/PESC, JOUE n° L 352 du 23 décembre 2016, p. 60–73.

Décision (PESC) 2020/1515 du Conseil du 19 octobre 2020 instituant un Collège européen de sécurité et de défense, et abrogeant la décision (PESC) 2016/2382, JOUE n° L 348 du 20 octobre 2020, p. 1–14.

Décision (PESC) 2024/1472 du Conseil du 21 mai 2024 relative à une Académie diplomatique de l'Union européenne, JOUE n° L, 2024/1472, 22 mai 2024.

b. Décisions relatives aux mesures restrictives

Décision 2011/235/PESC du Conseil du 12 avril 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Iran, JOUE, n° L 100 du 14 avril 2011, pp. 51-57.

Décision 2011/273/PESC du Conseil du 9 mai 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, JOUE., n° L 121 du 10 mai 2011, pp. 11-14.

Décision 2012/642/PESC du Conseil du 15 octobre 2012 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie, JOUE n° L 285 du 17 octobre 2012, p. 1–52.

Décision (PESC) 2016/1693 du Conseil du 20 septembre 2016 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'EIIL (Daech) et d'Al-Qaida et de personnes, groupes, entreprises et entités associés, et abrogeant la position commune 2002/402/PESC, JOUE n° L 255 du 21 septembre 2016, p. 25–32.

Décision (PESC) 2017/1338 du Conseil du 17 juillet 2017 modifiant la décision (PESC) 2015/1333 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, JOUE n° L 185 du 18 juillet 2017, p. 49–50.

Décision (PESC) 2017/1775 du Conseil du 28 septembre 2017 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Mali, JOUE n° L 251 du 29 septembre 2017, p. 23–27.

Décision (PESC) 2018/1544 du Conseil du 15 octobre 2018 concernant des mesures restrictives de lutte contre la prolifération et l'utilisation d'armes chimiques, JOUE n° L 259 16 octobre 2018, pp. 25-30.

Décision (PESC) 2019/86 du Conseil du 21 janvier 2019 modifiant la décision (PESC) 2018/1544 concernant des mesures restrictives de lutte contre la prolifération et l'utilisation d'armes chimiques, JOUE n° L 18I du 21 janvier 2019, pp. 10-12.

Décision (PESC) 2019/797 du Conseil du 17 mai 2019 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, JOUE n° L 129I 17 mai 2019, pp. 13-19.

Décision (PESC) 2019/1894 du Conseil du 11 novembre 2019 concernant des mesures restrictives en raison des activités de forage non autorisées menées par la Turquie en Méditerranée orientale, JOUE n° L 291 du 12 novembre 2019, p. 47–53.

Décision (PESC) 2020/1127 du Conseil du 30 juillet 2020 modifiant la décision (PESC) 2019/797 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, JOUE n° L 246 du 30 juillet 2020, p. 12–17.

Décision (PESC) 2020/1537 du Conseil du 22 octobre 2020 modifiant la décision (PESC) 2019/797 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, JOUE n° L 351I du 22 octobre 2020, p. 5–7.

Décision (PESC) 2020/1748 du Conseil du 20 novembre 2020 modifiant la décision (PESC) 2019/797 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, JOUE n° L 393 du 23 novembre 2020, p. 19–20.

Décision (PESC) 2020/1999 du Conseil du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L 410I du 7 décembre 2020, pp. 13-19.

Décision (PESC) 2021/372 du Conseil du 2 mars 2021 modifiant la décision (PESC) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L 71 I du 2 mars 2021, p. 6-9.

Décision (PESC) 2021/481 du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la décision (PESC) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L 99 I du 22 mars 2021, pp. 25-36.

Décision (PESC) 2021/1000 du Conseil du 21 juin 2021 modifiant la décision 2013/184/PESC concernant des mesures restrictives instituées en raison de la situation au Myanmar/en Birmanie, JOUE n° L 219I du 21 juin 2021, p. 57–66.

Décision (PESC) 2021/1990 du Conseil du 15 novembre 2021 modifiant la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie, JOUE n° L 405 du 16 novembre 2021, p. 10–11.

Décision (PESC) 2021/2197 du Conseil du 13 décembre 2021 modifiant la décision (PESC) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L 445I du 13 décembre 2021, p. 17–20.

Décision (PESC) 2022/264 du Conseil du 23 février 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L 42I, 23 février 2022, p. 95–97.

Décision (PESC) 2022/266 du Conseil du 23 février 2022 concernant des mesures restrictives en réponse à la reconnaissance des zones des oblasts ukrainiens de Donetsk et de Louhansk non contrôlées par le gouvernement et à l'ordre donné aux forces armées russes d'entrer dans ces zones, JOUE n° L 42I, 23 février 2022, p. 109–113.

Décision (PESC) 2022/327 du Conseil du 25 février 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE N° L 48, 25 février 2022, p. 1–16.

Décision (PESC) 2022/335 du Conseil du 28 février 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L 57, 28 février 2022, p. 4–6.

Décision (PESC) 2022/346 du Conseil du 1^{er} mars 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L 63, 2 mars 2022, p. 5–7.

Décision (PESC) 2022/351 du Conseil du 1^{er} mars 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L 65, 2 mars 2022, p. 5–7.

Décision (PESC) 2022/884 du Conseil du 3 juin 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L 153, 3 juin 2022, p. 128–138.

Décision (PESC) 2022/1506 du Conseil du 9 septembre 2022 relative à une action de l'Union européenne en faveur du développement des outils de technologies de l'information pour améliorer la diffusion d'informations sur les mesures restrictives de l'Union, JOUE n° L 235 du 12 septembre 2022, p. 30–31.

Décision (PESC) 2022/1530 du Conseil du 14 septembre 2022 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JOUE n° L 239 du 15 septembre 2022, p. 149–296.

Décision (UE) 2022/2332 du Conseil du 28 novembre 2022 relative à l'identification de la violation des mesures restrictives de l'Union en tant que domaine de criminalité qui remplit les critères visés à l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JOUE n° L 308 du 29 novembre 2022, p. 18–21.

Décision (PESC) 2022/2478 du Conseil du 16 décembre 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L 322I du 16 décembre 2022, p. 614–686.

Décision (PESC) 2023/433 du Conseil du 25 février 2023 modifiant la décision (PESC) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L 59I du 25 février 2023, p. 583–592.

Décision (PESC) 2023/434 du Conseil du 25 février 2023 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L 59I du 25 février 2023, p. 593–641.

Décision (PESC) 2023/1217 du Conseil du 23 juin 2023 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE L 159I du 23 juin 2023, p. 451–525.

Décision (PESC) 2023/1500 du Conseil du 20 juillet 2023 modifiant la décision (PESC) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L 183I du 20 juillet 2023, p. 35–46.

Décision (PESC) 2023/1514 du Conseil du 20 juillet 2023 portant mise à jour de la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les articles 2, 3 et 4 de la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme, et abrogeant la décision (PESC) 2023/422, JOUE n° L 184 du 21 juillet 2023, p. 33–36.

Décision (PESC) 2024/385 du Conseil du 19 janvier 2024 instituant des mesures restrictives à l'encontre de ceux qui soutiennent, facilitent ou permettent des actions violentes du Hamas et du Jihad islamique palestinien, JOUE n° L, 2024/385, 19 janvier 2024.

Décision (PESC) 2024/418 du Conseil du 29 janvier 2024 modifiant la décision (PESC) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L, 2024/418, 29 janvier 2024.

Décision (PESC) 2024/951 du Conseil du 22 mars 2024 modifiant la décision (PESC) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L, 2024/951, 22 mars 2024.

Décision (PESC) 2024/1074 du Conseil du 12 avril 2024 modifiant la décision (PESC) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L, 2024/1074, 12 avril 2024.

Décision (PESC) 2024/1429 du Conseil du 17 mai 2024 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L, 2024/1429, 17 mai 2024.

c. Décisions relatives à la signature et à la conclusion des accords internationaux

i. Décisions de signature et de conclusion d'accords fondés conjointement sur la PESC et l'ELSJ

Décision 2004/731/CE du Conseil du 26 juillet 2004 relative la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Bosnie-et-Herzégovine sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées, Accord entre l'Union européenne et la Bosnie-et-Herzégovine sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées, JOCE, n° L 324 du 27 octobre 2004, p. 15–19.

Décision 2005/296/PESC/JAI du Conseil du 24 janvier 2005 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées, JOUE n° L 94 du 13 avril 2005, p. 38–38.

Décision 2006/729/PESC/JAI du Conseil du 16 octobre 2006 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données contenues dans les dossiers des passagers (données PNR) par des transporteurs aériens au ministère américain de la sécurité intérieure, JOUE n° L 298 du 27 octobre 2006, p. 27–28.

Décision 2007/274/JAI du Conseil du 23 avril 2007 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la sécurité des informations classifiées, JOUE n° L 115 du 3 mai 2007, p. 29–29.

Décision 2007/551/PESC/JAI du Conseil du 23 juillet 2007 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs

aériens au ministère américain de la sécurité intérieure (DHS) (accord PNR 2007), JOUE n° L 204 du 4 août 2007, p. 16–17.

Décision 2008/651/PESC/JAI du Conseil du 30 juin 2008 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) provenant de l'Union européenne par les transporteurs aériens au service des douanes australien, JOUE n° L 213 du 8 août 2008, p. 47–48.

Décision 2010/16/PESC/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière de l'Union européenne aux États-Unis d'Amérique aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme, JOUE n° L 8 du 13 janvier 2010, p. 9–10.

Décision 2010/88/PESC/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord sur l'entraide judiciaire en matière pénale entre l'Union européenne et le Japon, Accord entre l'Union européenne et le Japon relatif à l'entraide judiciaire en matière pénale, JOUE n° L 39 du 12 février 2010, p. 19–35.

Décision 2010/348/CE du Conseil du 17 novembre 2009 relative à la conclusion de l'accord entre le gouvernement de la Fédération de Russie et l'Union européenne sur la protection des informations classifiées, JOUE n° L 155 du 22 juin 2010, p. 56–56.

ii. Décisions de signature et de conclusion d'accords fondés sur la PESC

Décision 2003/211/PESC du Conseil du 24 février 2003 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord sur la sécurité des informations - Accord entre l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord sur la sécurité des informations, JOUE n° L 80 du 27 mars 2003, p. 35–38.

Décision 2008/667/JAI du Conseil du 7 avril 2008 relative à la conclusion de l'accord entre l'Agence spatiale européenne et l'Union européenne sur la sécurité et l'échange des informations classifiées, JOUE n° L 219 du 14 août 2008, p. 58–58.

Décision 2009/293/PESC du Conseil du 26 février 2009 concernant l'échange de lettres entre l'Union européenne et le gouvernement du Kenya sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne (EUNAVFOR) au Kenya, des personnes soupçonnées d'avoir commis des actes de piraterie qui sont retenues par l'EUNAVFOR et de leurs biens saisis en possession de cette dernière, ainsi que leur traitement après un tel transfert, JOUE n° L 79 du 25 mars 2009, p. 47–48.

Décision 2009/558/PESC du Conseil du 16 mars 2009 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et Israël sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées, JOUE n° L 192 du 24 juillet 2009, p. 63–63.

Décision 2009/877/PESC du Conseil du 23 octobre 2009 concernant la signature et l'application provisoire de l'échange de lettre entre l'Union européenne et la République des Seychelles sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de l'EUNAVFOR à la République des Seychelles, des personnes suspectées d'actes de piraterie ou des vols à main

armée, ainsi que leur traitement après un tel transfert, JOUE n° L 315 du 2 décembre 2009, p. 35–36.

Décision 2010/53/PESC du Conseil du 30 novembre 2009 relative à la conclusion de l'accord entre l'Australie et l'Union européenne sur la sécurité des informations classifiées, JOUE n° L 26 du 30 janvier 2010, p. 30–30.

Décision 2010/404/PESC du Conseil du 14 juin 2010 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Principauté de Liechtenstein sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées, JOUE n° L 187 du 21 juillet 2010, p. 1–1.
Décision 2010/587/PESC du Conseil du 14 juin 2010 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le Monténégro sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection, JOUE n° L 260 du 2 octobre 2010, p. 1–1.

Décision 2011/133/PESC du Conseil du 21 février 2011 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et le Monténégro établissant un cadre pour la participation du Monténégro aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, Accord entre l'Union européenne et le Monténégro établissant un cadre pour la participation du Monténégro aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, JOUE n° L 57 du 2 mars 2011, p. 1–7.

Décision 2011/318/PESC du Conseil du 31 mars 2011 relative à la signature et à la conclusion de l'accord-cadre entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur la participation des États-Unis d'Amérique aux opérations de gestion de crise menées par l'Union européenne, JOUE n° L 143 du 31 mai 2011, p. 1–1.

Décision 2011/514/PESC du Conseil du 22 novembre 2010 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Serbie sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection, JOUE n° L 216 du 23 août 2011, p. 1–1.

Décision 2011/640/PESC du Conseil du 12 juillet 2011 concernant la signature et la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Maurice relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République de Maurice, des personnes suspectées d'actes de piraterie et des biens associés saisis, et aux conditions des personnes suspectées d'actes de piraterie après leur transfert, JOUE, n° L 254 du 30 septembre 2011, p. 1–6.

Décision 2012/308/PESC du Conseil du 26 avril 2012, relative à l'adhésion de l'Union au traité d'amitié et de coopération en Asie du Sud-Est, JOUE n° L 154 du 15 juin 2012, p. 1–10.

Décision 2012/486/PESC du Conseil du 23 juillet 2012 concernant la signature et la conclusion de l'accord entre l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement et l'Union européenne sur la protection d'informations classifiées, JOUE n° L 229 du 24 août 2012, p. 1–1.

Décision 2014/198/PESC du Conseil du 10 mars 2014 concernant la signature et la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République unie de Tanzanie relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République

unie de Tanzanie, des personnes soupçonnées d'actes de piraterie et des biens associés saisis, JOUE n° L 108 du 11 avril 2014, p. 1–2.

Décision (UE) 2016/402 du Conseil du 15 janvier 2016 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre le Conseil des ministres de la République d'Albanie et l'Union européenne sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection, JOUE n° L 74 du 19 mars 2016, p. 1–2.

Décision (UE) 2016/1946 du Conseil du 15 mars 2016 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Géorgie sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection, JOUE n° L 300 du 8 novembre 2016, p. 1–2.

Décision (PESC) 2017/718 du Conseil du 27 mars 2017 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Moldavie sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection, JOUE n° L 106 du 22 avril 2017, p. 1–2.

Décision (PESC) 2017/2322 du Conseil du 29 mai 2017 relative à la signature et à la conclusion de l'accord entre le Canada et l'Union européenne sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection, JOUE n° L 333 du 15 décembre 2017, p. 1–1.

Décision (PESC) 2024/1542 du Conseil du 4 mars 2024 relative à la signature et à la conclusion, de l'accord entre l'Union européenne et l'Agence spatiale européenne sur la sécurité et l'échange des informations classifiées, JOUE n° L 2024/1542 du 31 mai 2024.

iii. Décision de signature et de conclusion d'accords fondées sur l'ELSJ

Décision 2006/619/CE du Conseil du 24 juillet 2006 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, à réprimer et à punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, en ce qui concerne les dispositions du protocole dans la mesure où celles-ci relèvent de la troisième partie, titre IV, du traité instituant la Communauté européenne, JOCE n° L 262 du 22 septembre 2006, p. 51–58.

Décision 2010/412/UE du Conseil du 13 juillet 2010 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données de messagerie financière de l'Union européenne aux États-Unis aux fins du programme de surveillance du financement du terrorisme, JOUE n° L 195 du 27 juillet 2010, p. 3–4.

Décision 2012/381/UE du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au service australien des douanes et de la protection des frontières, JOUE n° L 186 du 14 juillet 2012, p. 3–3.

Décision 2012/472/UE du Conseil du 26 avril 2012 relative à la conclusion de l'accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation des données des dossiers passagers et leur transfert au ministère américain de la sécurité intérieure, JOUE n° L 215 du 11 août 2012, p. 4–4.

Décision 2014/279/UE du Conseil du 12 mai 2014 relative à la conclusion de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, en ce qui concerne les questions relatives à la réadmission, JOUE n° L 145 du 16 mai 2014, p. 3–4.

Décision (UE) 2016/2220 du Conseil du 2 décembre 2016 concernant la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur la protection des informations à caractère personnel traitées à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière, JOUE n° L 336 du 10 décembre 2016, p. 1–2.

Décision (UE) 2018/1031 du Conseil du 13 juillet 2018 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et la République d'Albanie relatif aux actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la République d'Albanie, JOUE n° L 185 du 23 juillet 2018, p. 6–8.

Décision (UE) 2018/1535 du Conseil du 28 septembre 2018 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine en ce qui concerne les actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, JOUE n° L 257 du 15 octobre 2018, p. 23–25.

Décision (UE) 2019/267 du Conseil du 12 février 2019 relative à la conclusion de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et la République d'Albanie relatif aux actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la République d'Albanie, JOUE n° L 46 du 18 février 2019, p. 1–2.

Décision (UE) 2019/393 du Conseil du 7 mars 2019 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, du protocole entre l'Union européenne, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse, concernant l'accès à Eurodac à des fins répressives, JOUE n° L 71 du 13 mars 2019, p. 5–6.

Décision (UE) 2019/394 du Conseil du 7 mars 2019 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, du protocole entre l'Union européenne, l'Islande et le Royaume de Norvège à l'accord entre la Communauté européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre, en Islande ou en Norvège, concernant l'accès à Eurodac à des fins répressives, JOUE n° L 71 du 13 mars 2019, p. 7–8.

Décision (UE) 2019/400 du Conseil du 22 janvier 2019 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et la République de Serbie en ce qui concerne les actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la République de Serbie, JOUE n° L 72 du 14 mars 2019, p. 1–3.

Décision (UE) 2019/453 du Conseil du 19 mars 2019 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et le Monténégro en ce qui concerne les actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire du Monténégro, JOUE n° L 79 du 21 mars 2019, p. 1–3.

Décision (UE) 2019/634 du Conseil du 9 avril 2019 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine en ce qui concerne les actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine, JOUE n° L 109 du 24 avril 2019, p. 1–3.

Décision (UE) 2019/837 du Conseil du 14 mai 2019 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'arrangement entre l'Union européenne, d'une part, et le Royaume de Norvège, la République d'Islande, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein, d'autre part, concernant la participation de ces États à l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, JOUE n° L 138 du 24 mai 2019, p. 9–10.

Décision (UE) 2020/729 du Conseil du 26 mai 2020 relative à la conclusion de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et le Monténégro en ce qui concerne les actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire du Monténégro, JOUE n° L 173 du 3 juin 2020, p. 1–2.

Décision (UE) 2020/865 du Conseil du 26 mai 2020 relative à la conclusion de l'accord sur le statut entre l'Union européenne et la République de Serbie en ce qui concerne les actions menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire de la République de Serbie, JOUE n° L 202 du 25 juin 2020, p. 1–2.

Décision (UE) 2022/449 du Conseil du 17 mars 2022 relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord entre l'Union européenne et la République de Moldavie concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Moldavie, JOUE n° L 91 du 18 mars 2022, p. 1–3.

Décision (UE) 2022/544 du Conseil du 4 avril 2022 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Moldavie concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Moldavie, JOUE n° L 107 du 6 avril 2022, p. 16–17.

Décision (UE) 2022/1958 du Conseil du 13 octobre 2022 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord entre l'Union européenne et la République de Macédoine du Nord concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Macédoine du Nord, JOUE n° L 270 du 18 octobre 2022, p. 1–3.

Décision (UE) 2023/368 du Conseil du 14 février 2023 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités néo-zélandaises compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme, JOUE n° L 51 du 20 février 2023, p. 1–3.

Décision (UE) 2023/418 du Conseil du 24 février 2023 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Macédoine du Nord concernant les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République de Macédoine du Nord, JOUE n° L 61 du 27 février 2023, p. 1–2.

Décision (UE) 2024/447 du Conseil du 29 janvier 2024 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord entre l'Union européenne et la République d'Arménie sur la coopération entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et les autorités de la République d'Arménie compétentes dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, JOUE n° L, 2024/447, 1 février 2024.

iv. Autres décisions de signature et de conclusion d'accords

Décision 2003/159/CE du Conseil du 19 décembre 2002 concernant la conclusion de l'accord de partenariat entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, JOUE n° L 65 du 8 mars 2003, p. 27–28.

Décision 2004/496/CE du Conseil du 17 mai 2004 concernant la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure, JOCE n° L 183 du 20 mai 2004, p. 83–83.

Décision 2005/599/CE du Conseil du 21 juin 2005 concernant la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, JOUE n° L 209 du 11 août 2005, p. 26–26.

Décision 2006/616/CE du Conseil du 24 juillet 2006 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée en ce qui concerne les dispositions du protocole, dans la mesure où celles-ci relèvent des articles 179 et 181 A du traité instituant la Communauté européenne, JOUE n° L 262 du 22 septembre 2006, p. 24–33.

Décision 2006/618/CE du Conseil du 24 juillet 2006 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, visant à prévenir, à réprimer et à punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, en ce qui concerne les dispositions du protocole, dans la mesure où celles-ci relèvent des articles 179 et 181 A du traité instituant la Communauté européenne, JOCE n° L 262 du 22 septembre 2006, p. 44–50.

Décision 2006/230/CE du Conseil du 18 juillet 2005 relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et le gouvernement du Canada sur le traitement des données IPV/DP, JOCE n° L 82 du 21 mars 2006, p. 14–14.

Décision 2010/648/UE du Conseil du 14 mai 2010 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, JOUE n° L 287 du 4 novembre 2010, p. 1–2.

Décision 2014/278/UE du Conseil du 12 mai 2014 relative à la conclusion de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, à l'exception des questions relatives à la réadmission, JOUE n° L 145 du 16 mai 2014, p. 1–2.

Décision 2014/295/UE du Conseil du 17 mars 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son préambule, son article 1 et ses titres I, II et VII, JOUE n° L 161 du 29 mai 2014, p. 1–2.

Décision 2014/492/UE du Conseil du 16 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, JOUE n° L 260 du 30 août 2014, p. 1–3.

Décision 2014/494/UE du Conseil du 16 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, JOUE n° L 261 du 30 août 2014, p. 1–3.

Décision 2014/668/UE du Conseil du 23 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son titre III (à l'exclusion des dispositions relatives au traitement des ressortissants des pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie) et ses titres IV, V, VI et VII, ainsi que les annexes et protocoles correspondants, JOUE n° L 278 du 20 septembre 2014, p. 1–3.

Décision 2014/669/UE du Conseil du 23 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne les dispositions relatives au traitement des ressortissants de pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie, JOUE n° L 278 du 20 septembre 2014, p. 6–7.

Décision (UE) 2016/123 du Conseil du 26 octobre 2015 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, JOUE n° L 29 du 4 février 2016, p. 1–2.

Décision (UE) 2016/838 du Conseil du 23 mai 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, JOUE n° L 141 du 28 mai 2016, p. 26–27.

Décision (UE) 2016/839 du Conseil du 23 mai 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, JOUE n° L 141 du 28 mai 2016, p. 28–29.

Décision (UE) 2016/2079 du Conseil du 29 septembre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, JOUE n° L 321 du 29 novembre 2016, p. 1–2.

Décision (UE) 2016/2117 du Conseil du 29 septembre 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord-cadre global de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part, JOUE n° L 329 du 3 décembre 2016, p. 6–7.

Décision (UE) 2016/2118 du Conseil du 28 octobre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, JOUE n° L 329 du 3 décembre 2016, p. 43–44.

Décision (UE) 2017/477 du Conseil du 3 mars 2017 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil de coopération institué par l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, concernant les modalités de travail du conseil de coopération, du comité de coopération et des sous-comités ou tout autre organe spécialisé, JOUE n° L 73 du 18 mars 2017, p. 15–28.

Décision (UE) 2017/1247 du Conseil du 11 juillet 2017 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, à l'exclusion des dispositions relatives au traitement des ressortissants de pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie, JOUE n° L 181 du 12 juillet 2017, p. 1–3.

Décision (UE) 2017/1248 du Conseil du 11 juillet 2017 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne les dispositions relatives au traitement des ressortissants de pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie, JOUE n° L 181 du 12 juillet 2017, p. 4–5.

Décision (UE) 2017/1546 du Conseil du 29 septembre 2016 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, JOUE n° L 237 du 15 septembre 2017, p. 5–6.

Décision (UE) 2017/2270 du Conseil du 9 octobre 2017 relative à la conclusion de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part, JOUE n° L 326 du 9 décembre 2017, p. 5–6.

Décision (UE) 2017/2414 du Conseil du 25 septembre 2017 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République des Philippines, d'autre part ; JOUE n° L 343 du 22 décembre 2017, p. 1–2.

Décision (UE) 2018/104 du Conseil du 20 novembre 2017 relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, JOUE L 23 du 26 janvier 2018, p. 1–3.

Décision (UE) 2018/1197 du Conseil du 26 juin 2018 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, JOUE n° L 216 du 24 août 2018, p. 1–3.

Décision (UE) 2020/244 du Conseil du 20 janvier 2020 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, JOUE n° L 52 du 25 février 2020, p. 1–2.

Décision (UE) 2021/270 du Conseil du 25 janvier 2021 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, JOUE n° L 61 du 22 février 2021, p. 1–2.

Décision (UE) 2021/689 du Conseil du 29 avril 2021 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, et de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection, JOUE n° L 149 du 30 avril 2021, p. 2–9.

Décision (UE) 2022/1007 du Conseil du 20 juin 2022 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, JOUE n° L 171 du 28 juin 2022, p. 1–2.

Décision (UE) 2022/1664 du Conseil du 20 septembre 2022 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, JOUE n° L 255 du 3 octobre 2022, p. 1–2.

Décision (UE) 2023/2861 du Conseil du 20 juillet 2023 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'autre part, JOUE n° L 2023/2861, 28 décembre 2023.

Décision (UE) 2024/1394 du Conseil du 22 avril 2024 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, JOUE n° L, 2024/1394, 21 mai 2024.

d. Décisions relatives aux opérations de gestion de crise de la PSDC

Décision 2002/212/PESC du Conseil du 11 mars 2002 relative à la nomination du chef/commissaire de police de la Mission de police de l'Union européenne (MPUE), JOUE n° L 70 du 13 mars 2002, p. 8–8.

Décision 2010/96/PESC du Conseil du 15 février 2010 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes, JOUE n° L 44 du 19 février 2010, p. 16–19.

Décision 2010/197/PESC du Conseil du 31 mars 2010 relative au lancement d'une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes (EUTM Somalia), JOUE n° L 87 du 7 avril 2010, p. 33–33.

Décision 2010/766/PESC du Conseil du 7 décembre 2010 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE n° L 327 du 11 décembre 2010, p. 49–50.

Décision n° 2011/210/PESC relative à l'opération EUFOR Libye conditionnait son lancement à une demande en ce sens du bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (BCAH), JOUE n° L 89 du 5 avril 2011, p. 17–20.

Décision 2011/537/PESC du Conseil du 12 septembre 2011 modifiant et prorogeant la décision 2010/576/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE n° L 236 du 13 septembre 2011, p. 8–9.

Décision 2012/389/PESC du Conseil du 16 juillet 2012 relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités maritimes régionales dans la Corne de l'Afrique (EUCAP NESTOR), JOUE n° L 187 du 17 juillet 2012, p. 40–43.

Décision 2012/392/PESC du Conseil du 16 juillet 2012 concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger), JOUE n° L 187 du 17 juillet 2012, p. 48–51.

Décision 2013/34/PESC du Conseil du 17 janvier 2013 relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali), JOUE L 14 du 18 janvier 2013, p. 19–21.

Décision 2013/233/PESC du Conseil du 22 mai 2013 relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 138 du 24 mai 2013, p. 15–18.

Décision 2013/467/PESC du Conseil du 23 septembre 2013 modifiant et prorogeant la décision 2010/576/PESC relative à la mission de police de l'Union européenne menée dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo), JOUE n° L 252 du 24 septembre 2013, p. 27–28.

Décision 2014/219/PESC du Conseil du 15 avril 2014 relative à la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali), JOUE n° L 113 du 16 avril 2014, p. 21–26.

Décision 2014/349/PESC du Conseil du 12 juin 2014 modifiant l'action commune 2008/124/PESC relative à la mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX Kosovo, JOUE L 174, 13 juin 2014, p. 42-44.

Décision 2014/486/PESC du Conseil du 22 juillet 2014 relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine), JOUE n° L 217 du 23 juillet 2014, p. 42–47.

Décision 2014/827/PESC du Conseil du 21 novembre 2014 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE n° L 335 du 22 novembre 2014, p. 19–21.

Décision (PESC) 2015/78 du Conseil du 19 janvier 2015 relative à une mission de conseil militaire PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine (EUMAM RCA), JOUE n° L 13 du 20 janvier 2015, p. 8–12.

Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), JOUE n° L 122, p. 31-35.

Décision (PESC) 2015/972 du Conseil du 22 juin 2015 lançant l'opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), JOUE, n° L157, 23 juin 2015, p. 51-51.

Décision (PESC) 2016/207 du Conseil du 15 février 2016 modifiant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 39 du 16 février 2016, p. 45–46.

Décision (PESC) 2016/610 du Conseil du 19 avril 2016 relative à une mission militaire de formation PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine (EUTM RCA), JOUE n° L 104 du 20 avril 2016, p. 21–26.

Décision (PESC) 2016/993 du Conseil du 20 juin 2016 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 162 du 21 juin 2016, p. 18–20.

Décision (PESC) 2016/1137 du Conseil du 12 juillet 2016 relative au lancement de la mission militaire de formation PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine (EUTM RCA), JOUE n° L 188 du 13 juillet 2016, p. 25–25.

Décision (PESC) 2016/1172 du Conseil du 18 juillet 2016 modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger), JOUE n° L 193, 19 juillet 2016, p. 106–107.

Décision (PESC) 2016/1990 du Conseil du 14 novembre 2016 modifiant l'action commune 2008/124/PESC relative à la mission «État de droit» menée par l'Union européenne au Kosovo, JO L 306 du 15.11.2016, p. 16–18.

Décision (PESC) 2016/2083 du Conseil du 28 novembre 2016 modifiant la décision 2014/486/PESC relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine), JOUE n° L 321 du 29 novembre 2016, p. 55–56.

Décision (PESC) 2016/2314 du Conseil du 19 décembre 2016 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 345 du 20 décembre 2016, p. 62–64.

Décision (PESC) 2017/50 du Conseil du 11 janvier 2017 modifiant la décision 2014/219/PESC relative à la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali), JOUE n° L 7 du 12 janvier 2017, p. 18–19.

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 et modifiant la décision 2010/96/PESC relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes, la décision 2013/34/PESC relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces armées maliennes (EUTM Mali) et la décision (PESC) 2016/610 relative à une mission militaire de formation PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine (EUTM RCA), JOUE n° L 146 du 9 juin 2017, p. 133–138.

Décision (PESC) 2017/1342 du Conseil du 17 juillet 2017 modifiant et prorogeant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 185 du 18 juillet 2017, p. 60–62.

Décision (PESC) 2017/1385 du Conseil du 25 juillet 2017 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 194 du 26 juillet 2017, p. 61–62.

Décision (PESC) 2017/1869 du Conseil du 16 octobre 2017 relative à la mission de conseil de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en Iraq (EUAM Iraq), JOUE n° L 266 du 17 octobre 2017, p. 12–18.

Décision (PESC) 2018/717 du Conseil du 14 mai 2018 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 120 du 16 mai 2018, p. 10–11.

Décision (PESC) 2018/856 du Conseil du 8 juin 2018 modifiant l'action commune 2008/124/PESC relative à la mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo (Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la Cour internationale de justice (CIJ) sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.) (EULEX KOSOVO), JOUE n° L 146 du 11 juin 2018, p. 5–7.

Décision (PESC) 2018/1247 du Conseil du 18 septembre 2018 modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger), JOUE n° L 235 du 19 septembre 2018, p. 7–8.

Décision (PESC) 2018/1545 du Conseil du 15 octobre 2018 modifiant la décision (PESC) 2017/1869 relative à la mission de conseil de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en Iraq (EUAM Iraq), JOUE n° L 259 du 16 octobre 2018, p. 31–33.

Décision (PESC) 2018/2007 du Conseil du 17 décembre 2018 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE n° L 322 du 18 décembre 2018, p. 22–23.

Décision (PESC) 2018/2009 du Conseil du 17 décembre 2018 modifiant et prorogeant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 322 du 18 décembre 2018, p. 25–26.

Décision (PESC) 2018/2055 du Conseil du 21 décembre 2018 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 327I du 21 décembre 2018, p. 9–10.

Décision (PESC) 2019/535 du Conseil du 29 mars 2019 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 92 du 1 avril 2019, p. 1–2.

Décision (PESC) 2019/1595 du Conseil du 26 septembre 2019 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 248 du 27 septembre 2019, p. 73–73.

Décision (PESC) 2019/2110 du Conseil du 9 décembre 2019 relative à une mission de conseil PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine (EUAM RCA), JOUE n° L 318 du 10 décembre 2019, p. 141–146.

Décision (PESC) 2020/471 du Conseil du 31 mars 2020 abrogeant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 101 du 1 avril 2020, p. 3–3.

Décision (PESC) 2020/472 du Conseil du 31 mars 2020 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI), JOUE n° L 101 du 1 avril 2020, p. 4–10.

Décision (PESC) 2020/1254 du Conseil du 7 septembre 2020 modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger), JOUE n° L 294 du 8 septembre 2020, p. 3–4.

Décision (PESC) 2020/2031 du Conseil du 10 décembre 2020 modifiant la décision 2012/389/PESC relative à la mission de l'Union européenne visant au renforcement des capacités en Somalie (EUCAP Somalia), JOUE n° L 419 du 11 décembre 2020, p. 26–27.

Décision (PESC) 2020/2188 du Conseil du 22 décembre 2020 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE n° L 435 du 23 décembre 2020, p. 74–78.

Décision (PESC) 2021/14 du Conseil du 7 janvier 2021 modifiant la décision 2014/219/PESC relative à la mission PSDC de l'Union européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali), JOUE n° L 5 du 8 janvier 2021, p. 16–17.

Décision (PESC) 2021/542 du Conseil du 26 mars 2021 portant modification de la décision (PESC) 2020/472 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI), JOUE n° L 108 du 29 mars 2021, p. 57–58.

Décision (PESC) 2021/1143 du Conseil du 12 juillet 2021 relative à une mission de formation militaire de l'Union européenne au Mozambique (EUTM Mozambique), JOUE n° L 247 du 13 juillet 2021, p. 93–98.

Décision (PESC) 2022/452 du Conseil du 18 mars 2022 modifiant la décision 2014/486/PESC relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine), JOUE n° L 92 du 21 mars 2022, p. 3–4.

Décision (PESC) 2022/638 du Conseil du 13 avril 2022 modifiant la décision 2014/486/PESC relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine), JOUE n° L 117 du 19 avril 2022, p. 38–39.

Décision (PESC) 2022/1334 du Conseil du 28 juillet 2022 modifiant la décision (PESC) 2016/610 relative à une mission militaire de formation PSDC de l'Union européenne en République centrafricaine (EUTM RCA), JOUE n° L 201 du 1 août 2022, p. 27–28.

Décision (PESC) 2022/1505 du Conseil du 9 septembre 2022 modifiant la décision 2012/392/PESC concernant la mission PSDC de l'Union européenne au Niger (EUCAP Sahel Niger), JOUE n° L 235 du 12 septembre 2022, p. 28–29.

Décision (PESC) 2022/1968 du Conseil du 17 octobre 2022 relative à une mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM Ukraine), JOUE n° L 270 du 18 octobre 2022, p. 85–91.

Décision (PESC) 2022/2441 du Conseil du 12 décembre 2022 modifiant l'action commune 2008/851/PESC concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE n° L 319 du 13 décembre 2022, p. 80–82.

Décision (PESC) 2022/2443 du Conseil du 12 décembre 2022 modifiant la décision 2010/96/PESC relative à une mission militaire de l'Union européenne visant à contribuer à la formation des forces de sécurité somaliennes, JOUE n° L 319 du 13 décembre 2022, p. 84–85.

Décision (PESC) 2022/2444 du Conseil du 12 décembre 2022 relative à une mission de partenariat militaire de l'Union européenne au Niger (EUMPM Niger), JOUE n° L 319 du 13 décembre 2022, p. 86–90.

Décision (PESC) 2023/162 du Conseil du 23 janvier 2023 relative à une mission de l'Union européenne en Arménie (EUMA), JOUE n° L 22 du 24 janvier 2023, p. 29–35.

Décision (PESC) 2023/855 du Conseil du 24 avril 2023 relative à une mission de partenariat de l'Union européenne en Moldavie (EUPM Moldova), JOUE n° L 110 du 25 avril 2023, p. 30–36.

Décision (PESC) 2023/1305 du Conseil du 26 juin 2023 modifiant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 161 du 27 juin 2023, p. 68–69.

Décision (PESC) 2024/583 du Conseil du 8 février 2024 relative à une opération de sûreté maritime de l'Union européenne en vue de préserver la liberté de navigation dans le contexte de la crise en mer Rouge (EUNAVFOR ASPIDES), JOUE n° L, 2024/583, 12 février 2024.

Décision (PESC) 2024/1353 du Conseil du 14 mai 2024 modifiant la décision 2014/486/PESC relative à la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine), JOUE n° L, 2024/1353, 15 mai 2024.

e. Décisions relatives aux représentants spéciaux

Décision 2010/111/PESC du Conseil du 22 février 2010 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, JOUE n° L 46 du 23 février 2010, p. 23–26.

Décision 2010/442/PESC du Conseil du 11 août 2010 prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, JOUE n° L 211 du 12 août 2010, p. 26–28.

Décision 2011/426/PESC du Conseil du 18 juillet 2011 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine, JOUE n° L 188 du 19 juillet 2011, p. 30–33.

Décision 2012/330/PESC du Conseil du 25 juin 2012 modifiant la décision 2011/426/PESC portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, JOUE n° L 165 du 26 juin 2012, p. 66–67.

Décision 2012/440/PESC du Conseil du 25 juillet 2012 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme, JOUE n° L 200 du 27 juillet 2012, p. 21–23.

Décision (PESC) 2019/346 du Conseil du 28 février 2019 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme, JOUE n° L 62 du 1 mars 2019, p. 12–15.

Décision (PESC) 2019/1340 du Conseil du 8 août 2019 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, JOUE L 209 du 9 août 2019, p. 10–14.

Décision (PESC) 2020/489 du Conseil du 2 avril 2020 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour le dialogue entre Belgrade et Pristina et les autres questions régionales concernant les Balkans occidentaux, JOUE n° L 105 du 3 avril 2020, p. 3–6.

Décision (PESC) 2021/1011 du Conseil du 21 juin 2021 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour le Sahel, JOUE n° L 222 du 22 juin 2021, p. 21–26.

Décision (PESC) 2021/1012 du Conseil du 21 juin 2021 portant nomination du représentant spécial de l'Union européenne pour la Corne de l'Afrique, JOUE n° L 222 du 22 juin 2021, p. 27–32.

f. Décisions relatives aux instruments financiers de la PESC

Décision 2004/197/PESC du Conseil du 23 février 2004 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, JOUE n° L 63 du 28 février 2004, p. 68–82.

Décision 2008/975/PESC du Conseil du 18 décembre 2008 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena), JOUE n° L 345 du 23 décembre 2008, p. 96–114.

Décision (PESC) 2015/528 du Conseil du 27 mars 2015 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena), et abrogeant la décision 2011/871/PESC, JOUE n° L 84 du 28 mars 2015, p. 39–63.

Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528, JOUE n° L 102, 24 mars 2021, p. 14–62.

Décision (PESC) 2022/338 du Conseil du 28 février 2022 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix en vue de la fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale, JOUE n° L 60, 28 février 2022, p. 1–4.

Décision (PESC) 2022/339 du Conseil du 28 février 2022 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées ukrainiennes, JOUE n° L 61 du 28 février 2022, p. 1–4.

Décision (PESC) 2023/577 du Conseil du 13 mars 2023 modifiant la décision (PESC) 2021/509 établissant une facilité européenne pour la paix, JOUE n° L 75 du 14 mars 2023, p. 23–25.

Décision (PESC) 2023/810 du Conseil du 13 avril 2023 modifiant la décision (PESC) 2022/338 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix en vue de la fourniture aux forces armées ukrainiennes d'équipements et de plateformes militaires conçus pour libérer une force létale, JOUE n° L 101 du 14 avril 2023, p. 64–66.

Décision (PESC) 2023/927 du Conseil du 5 mai 2023 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées ukrainiennes par la fourniture de munitions, JOUE n° L 123 du 8 mai 2023, p. 27–31.

Décision (PESC) 2023/1136 du Conseil du 8 juin 2023 relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix afin de soutenir les forces armées nigériennes à l'aide d'équipements militaires conçus pour libérer une force létale, JOUE n° L 149 du 9 juin 2023, p. 81–84.

Décision (UE) 2023/1304 du Conseil du 26 juin 2023 modifiant la décision (PESC) 2021/509 établissant une facilité européenne pour la paix, JOUE n° L 161 du 27 juin 2023, p. 66–67.

g. Décisions relatives à la position à prendre, au nom de l'Union européenne

Décision (UE) 2019/2107 du Conseil du 28 novembre 2019 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale, en ce qui concerne la révision du chapitre 9 de l'annexe 9 (Facilitation) de la convention relative à l'aviation civile internationale en ce qui concerne les normes et pratiques recommandées en matière de données des dossiers passagers, JOUE n° L 318 du 10 décembre 2019, p. 117–122.

Décision (UE) 2020/245 du Conseil du 17 février 2020 sur la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, concernant l'adoption des règlements intérieurs du conseil de partenariat, du comité de partenariat, des sous-comités et d'autres organes institués par le conseil de partenariat, et l'établissement de la liste des sous-comités, pour l'application dudit accord à l'exception de son titre II, JOUE n° L 52 du 25 février 2020, p. 3–4.

Décision (UE) 2020/246 du Conseil du 17 février 2020 sur la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, concernant l'adoption des règlements intérieurs du conseil de partenariat, du comité de partenariat, des sous-comités et d'autres organes institués par le conseil de partenariat, et l'établissement de la liste des sous-comités, pour l'application du titre II dudit accord, JOUE n° L 52 du 25 février 2020, p. 5–6.

Décision (UE) 2021/121 du Conseil du 28 janvier 2021 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, en réponse à la lettre aux États envoyée par l'Organisation de l'aviation civile internationale en ce qui concerne l'amendement no 28 à la section D du chapitre 9 de l'annexe 9 de la convention relative à l'aviation civile internationale, JOUE n° L 37 du 3 février 2021, p. 6–9.

Décision (UE) 2022/322 du Conseil du 18 février 2022 relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) concernant l'adoption d'amendements aux annexes 1, 6 à 10, 14 et 17 de la convention relative à l'aviation civile internationale, JOUE n° L 55 du 28 février 2022, p. 47–50.

Décision (UE) 2022/2574 du Conseil du 19 décembre 2022 relative à la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, en ce qui concerne la prolongation de la période intérimaire visée à l'article 552, paragraphe 11, dudit accord, pendant laquelle le Royaume-Uni peut déroger à l'obligation de supprimer les données des dossiers passagers après le départ des passagers du Royaume-Uni, JOUE n° L 334 du 28 décembre 2022, p. 96–98.

h. Autres décisions adoptées dans le cadre de la PESC

Décision 94/942/PESC du Conseil du 19 décembre 1994 relative à l'action commune adoptée sur la base de l'article J. 3 du traité sur l'Union européenne concernant le contrôle des exportations des biens à double usage, JOCE n° L 367 du 31 décembre 1994, p. 8–163.

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 n° L 331 du 14 décembre 2017, p. 57–77.

Décision (PESC) 2020/1639 du Conseil du 5 novembre 2020 établissant les conditions générales selon lesquelles des États tiers pourraient être invités, à titre exceptionnel, à participer à des projets CSP donnés, JOUE n° L 371 du 6 novembre 2020, p. 3–9.

Décision (PESC) 2021/748 du Conseil du 6 mai 2021 relative à la participation du Canada au projet CSP « mobilité militaire », JOUE n° L 160 du 7 mai 2021, p. 106–108.

Décision (PESC) 2021/749 du Conseil du 6 mai 2021 relative à la participation du Royaume de Norvège au projet CSP « mobilité militaire », JOUE n° L 160 du 7 mai 2021, p. 109–111.

Décision (PESC) 2021/750 du Conseil du 6 mai 2021 relative à la participation des États-Unis d'Amérique au projet CSP « mobilité militaire », JOUE n° L 160 du 7 mai 2021, p. 112–114.

Décision (PESC) 2021/2008 du Conseil du 16 novembre 2021 modifiant et mettant à jour la décision (PESC) 2018/340 établissant la liste des projets à mettre sur pied dans le cadre de la CSP, JOUE n° L 407 du 17 novembre 2021, p. 37–44.

Décision (PESC) 2022/2244 du Conseil du 14 novembre 2022 relative à la participation du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord au projet CSP « mobilité militaire », JOUE n° L 294 du 15 novembre 2022, p. 22–24.

Décision (PESC) 2023/385 du Conseil du 20 février 2023 relative à la participation du Canada au projet CSP « Réseau de plateformes logistiques en Europe et d'appui aux opérations », JOUE n° L 53 du 21 février 2023, p. 14–16.

i. Autres décisions adoptées dans le cadre de l'ELSJ

Décision 2003/48/JAI du Conseil du 19 décembre 2002 relative à l'application de mesures spécifiques de coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme, conformément à l'article 4 de la position commune 2001/931/PESC JOCE n° L 16 du 22 janvier 2003, p. 68–70.

Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, JOUE n° L 210 du 6 août 2008, p. 1–11.

Décision (UE) 2021/1940 du Conseil du 9 novembre 2021 relative à la suspension partielle de l'application de l'accord entre l'Union européenne et la République de Biélorussie visant à faciliter la délivrance de visas, JOUE n° L 396 du 10 novembre 2021, p. 58–60.

Décision (UE) 2021/2293 du Conseil du 20 décembre 2021 relative à la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de commerce et de coopération avec le Royaume-Uni, en ce qui concerne la prorogation de la dérogation à l'obligation d'effacer les données des dossiers passagers après le départ des passagers du Royaume-Uni, JOUE n° L 458 du 22 décembre 2021, p. 514–516.

Décision (UE) 2022/333 du Conseil du 25 février 2022 relative à la suspension partielle de l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie visant à faciliter la délivrance de visas aux citoyens de l'Union européenne et de la Fédération de Russie, JOUE n° L 54 du 25 février 2022, p. 1–3.

Décision (UE) 2022/1500 du Conseil du 9 septembre 2022 relative à la suspension intégrale de l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie visant à faciliter la délivrance de visas aux citoyens de l'Union européenne et de la Fédération de Russie, JOUE n° L 234I du 9 septembre 2022, p. 1–3.

Décision (UE) 2022/2512 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relative à la non-acceptation des documents de voyage de la Fédération de Russie délivrés en Ukraine et en Géorgie, JOUE n° L 326 du 21 décembre 2022, p. 1–5.

j. Autres décisions

Décision 2001/264/CE du Conseil du 19 mars 2001 adoptant le règlement de sécurité du Conseil, JOCE n° L 101 du 11 avril 2001, p. 1–66.

Décision 2004/512/CE du Conseil du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS), JOUE n° L 213 du 15 juin 2004, p. 5–7.

Décision du Conseil du 1^{er} décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur, JOUE n° L 325 du 11 décembre 2009, p. 35–61.

Décision 2011/292/UE du Conseil du 31 mars 2011 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'UE, JOUE n° L 141 du 27.5.2011, p. 17–65.

Décision 2013/488/UE du Conseil du 23 septembre 2013 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne, JOUE n° L 274 du 15 octobre 2013, p. 1–50.

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, JOUE L 192 du 1 juillet 2014, p. 53–58.

6. Règlements

Règlement (CE) n° 3381/1994 du Conseil du 19 décembre 1994 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations des biens à double usage, JOCE n° L 367 du 31 décembre 1994, p. 1–7.

Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, JOCE n° L 344 du 28 décembre 2001, p. 70–75.

Règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, et abrogeant le règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, JOCE n° L 139 du 29 mai 2002, p. 9–22.

Règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison « Immigration », JOUE L 64 du 2 mars 2004, p. 1–4.

Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JOUE n° L 349 du 25 novembre 2004, p. 1–11.

Règlement (UE) n° 1286/2009 du Conseil du 22 décembre 2009 modifiant le règlement (CE) n° 881/2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, JOUE n° L 346 du 23 décembre 2009, p. 42–46.

Règlement (UE) 2017/1325 du Conseil du 17 juillet 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/44 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, JOUE n° L 185 du 18 juillet 2017, p. 16–18.

Règlement (UE) 2017/1770 du Conseil du 28 septembre 2017 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Mali, JOUE n° L 251 du 29 septembre 2017, p. 1–10.

Règlement (UE) 2019/796 du Conseil du 17 mai 2019 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, JOUE n° L 129I du 17 mai 2019, p. 1–12.

Règlement (UE) n° 2020/1998 du Conseil du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits, JOUE n° L 410I du 7 décembre 2020, p. 1–12.

Règlement (UE) 2021/1985 du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 765/2006 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie, JOUE n° L 405 du 16 novembre 2021, p. 1–10.

Règlement (UE) 2022/350 du Conseil du 1^{er} mars 2022 modifiant le règlement (UE) no 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE L 65, 2 mars 2022, p. 1–4.

Règlement (UE) 2022/879 du Conseil du 3 juin 2022 modifiant le règlement (UE) no 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L 153 du 3 juin 2022, p. 53–74.

7. Décisions d'exécution

Décision d'exécution (PESC) 2018/872 du Conseil du 14 juin 2018 mettant en œuvre la décision (PESC) 2015/1333 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, JOUE n° L 152 du 15 juin 2018, p. 22–28.

Décision d'exécution (PESC) 2018/1290 du Conseil du 24 septembre 2018 mettant en œuvre la décision (PESC) 2015/1333 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, JOUE n° L 240 du 25 septembre 2018, p. 63–66.

Décision d'exécution (UE) 2018/1993, du Conseil du 11 décembre 2018 concernant le dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise, JOUE n° L 320 du 17 décembre 2018, p. 28–34.

Décision d'exécution (PESC) 2021/2125 du Conseil du 2 décembre 2021 mettant en œuvre la décision 2012/642/PESC concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Biélorussie, JOUE n° L 430I du 2 décembre 2021, p. 16–30.

Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire, JOUE n° L 71 du 4 mars 2022, p. 1–6.

Décision d'exécution (UE) 2023/1061 de la Commission du 31 mai 2023 relative à l'établissement de la liste des documents de voyage de la Fédération de Russie délivrés dans les régions ou les territoires d'Ukraine qui sont occupés par la Fédération de Russie ou dans les territoires séparatistes de Géorgie qui ne sont pas sous le contrôle du gouvernement géorgien, et des documents de voyage russes délivrés à des personnes y résidant, qui ne sont pas acceptés comme des documents de voyage valables aux fins de la délivrance d'un visa ou du franchissement des frontières extérieures, JOUE n° L 142 du 1er juin 2023, p. 36–39.

8. Règlements d'exécution

Règlement d'exécution (UE) 2019/84 du Conseil du 21 janv. 2019 mettant en œuvre le règlement (UE) 2018/1542 concernant des mesures restrictives de lutte contre la prolifération et l'utilisation d'armes chimiques, JOUE n° L 18I du 21 janvier 2019, p. 1–3.

Règlement d'exécution (UE) 2020/1387 du Conseil du 2 octobre 2020 mettant en œuvre l'article 8 bis, paragraphe 1, du règlement (CE) no 765/2006 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie, JOUE n° L 319I du 2 octobre 2020, p. 1–12.

Règlement d'exécution (UE) 2020/1536 du Conseil du 22 octobre 2020 mettant en œuvre le règlement (UE) 2019/796 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, JOUE n° L 351I du 22 octobre 2020, p. 1–4.

Règlement d'exécution (UE) 2020/1744 du Conseil du 20 novembre 2020 mettant en œuvre le règlement (UE) 2019/796 concernant des mesures restrictives contre les cyberattaques qui menacent l'Union ou ses États membres, JOUE n° L 393 du 23 novembre 2020, p. 1–2.

Règlement d'exécution (UE) 2024/338 du Conseil du 16 janvier 2024 mettant en œuvre le règlement (UE) 2016/1686 instituant des mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de l'EIIL (Daech) et d'Al-Qaida ainsi que des personnes physiques et morales, des entités ou des organismes qui leur sont liés, JOUE n° L, 2024/338, 16 janvier 2024.

9. Actes, conclusions, stratégies, plans d'action, rapports

a. Conclusions et projets de conclusions du Conseil

Conclusions du Conseil relatives à la politique de l'Union concernant l'élément « non-prolifération » dans les relations de l'Union avec les pays tiers, doc. 14997/03, 19 novembre 2003.

Projet de conclusions du Conseil sur l'instauration de mécanismes de coopération entre les missions civiles relevant de la PESD et Europol en ce qui concerne l'échange d'information, 16 mai 2008, doc. 7821/3/08.

Adoption d'un projet de conclusions du Conseil de l'Union européenne sur l'instauration de mécanismes de coopération entre les missions civiles relevant de la PESD et EUROPOL en matière d'échange d'informations, 14 novembre 2008, doc. 15771/08.

Conclusions du Conseil relatives à l'insertion d'un article concernant les armes légères et de petit calibre dans des accords entre l'UE et les pays tiers, doc. 17186/08, 17 décembre 2008.

Projet de conclusions du Conseil sur la création et mise en œuvre d'un cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée, 25 octobre 2010, doc. 15358/10.

Conclusions du Conseil sur la communication de la Commission intitulée « La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action », adoptées par le Conseil lors de sa session des 24 et 25 février 2011, doc. 6699/11.

Projet de conclusion du Conseil sur le renforcement des liens entre les aspects extérieurs et intérieurs de la lutte contre le terrorisme, 26 avril 2011, doc. 8962/11.

Council Conclusions on enhancing the links between internal and external aspects of counter-terrorism, 3096th Justice and Home Affairs Council meeting Luxembourg, 9 and 10 June 2011

Projet de conclusions du Conseil sur la définition des priorités de l'UE pour la lutte contre la grande criminalité organisée entre 2014 et 2017, 26 juillet 2013, doc. 12095/13.

Conclusions du Conseil sur l'approche globale de l'UE, Conseil Affaires étrangères, 12 mai 2014.

Council conclusions on Common Security and Defence Policy, 25 - 26 November 2013.

Conclusions du Conseil sur la crise provoquée par l'EIL / Daech en Syrie et en Iraq, 20 octobre 2014, doc. 14463/14.

Projet de conclusions du Conseil sur l'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne, 19 novembre 2014, doc. 15670/14.

Conclusions du Conseil relatives à la lutte contre le terrorisme, 9 février 2015.

Conclusions du Conseil relatives à la stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq, ainsi que pour la menace que constitue l'EIL/Daech, 16 mars 2015, 7267/15.

Conclusions du Conseil sur la PSDC, 18 mai 2015, doc. 8971/15.

Projet de conclusions du Conseil sur la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020, 10 juin 2015, doc. 9798/15.

Conclusions du Conseil sur l'avenir de la politique en matière de retour, Communiqué de presse 711/15, 8 octobre 2015.

Conclusions du Conseil sur la migration, 12 octobre 2015, doc. 12880/15.

Conclusions du Conseil de l'UE et des États membres, réunis au sein du Conseil, sur la lutte contre le terrorisme, 20 novembre 2015.

Conclusions du Conseil de l'Union européenne et des États membres réunis au sein du Conseil sur l'approche intégrée et complémentaire à l'égard de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent dans les Balkans occidentaux, 7 décembre 2015, doc. 14986/15.

Conclusions du Conseil sur l'élargissement et le processus de stabilisation et d'association, 15 décembre 2015, doc. 15356/15.

Conclusions du Conseil sur le trafic de migrants, 10 mars 2016, doc. 6995/16.

Council Conclusions, External aspects of migration, 23 May 2016, doc. 9111/16.

Conclusions du Conseil relatives à la stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq, ainsi que pour la menace que constitue Daech, 23 mai 2016, doc. 9105/16.

Conclusions du Conseil sur la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, 17 octobre 2016, doc. 13202/16.

Council conclusions on EU-wide strategic framework to support Security Sector Reform (SSR), 14 November 2016, doc. 13998/16.

Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la stratégie globale de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense, 14 novembre 2016, doc. 14149/16.

Conclusions du Conseil sur le renforcement, dans les Balkans occidentaux, de la dimension extérieure de la sécurité intérieure de l'UE, notamment via la gouvernance intégrée en matière de sécurité intérieure (IISG), 9 décembre 2016, doc. 15413/16.

Conclusions du Conseil sur la poursuite du cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée pour la période 2018-2021, 27 mars 2017, doc. 7704/17.

Conclusions du Conseil sur la sécurité et la défense dans le contexte de la stratégie globale de l'UE, 18 mai 2017, doc. 9178/17.

Conclusions du Conseil sur la voie à suivre pour améliorer l'échange d'informations et assurer l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE, 14 juin 2017, doc. 10151/17.

Conclusions du Conseil relatives à un cadre pour une réponse diplomatique conjointe de l'UE face aux actes de cybermalveillance (« boîte à outils cyberdiplomatie »), doc. 10474/17 du 19 juin 2017.

Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, 19 juin 2017, doc. 10384/17.

Conclusions du Conseil sur l'examen à mi-parcours de la stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020, 17 octobre 2017, doc. 13319/17.

Conclusions du Conseil sur le renforcement de la coopération entre l'Union européenne et l'Ukraine dans le domaine de la sécurité intérieure, 11 décembre 2017, doc. 15615/17.

Conclusions du Conseil sur l'approche intégrée à l'égard des conflits et des crises extérieurs, 22 janvier 2018, doc. 5413/18.

Conclusions du Conseil sur la révision du plan d'action pour la stratégie de sûreté maritime de l'Union européenne (SSMUE), 26 juin 2018, doc. 10494/18.

Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile, 19 novembre 2018, 14305/18.

Conclusions du Conseil sur la diplomatie climatique, 18 février 2019, doc. 6153/19.

Conclusions du Conseil sur le renforcement des capacités en matière de cybersécurité dans l'UE, 20 mars 2019, doc. 7737/19.

Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre du pacte en matière de PSDC civile, 9 décembre 2019, doc. 14611/19.

Conclusions du Conseil, Efforts complémentaires pour renforcer la résilience et lutter contre les menaces hybrides, 10 décembre 2019, doc. 14972/19.

Council conclusions on enhancing cooperation with Western Balkans partners in the field of migration and security, 5 June 2020, doc. 8622/20.

Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE concernant la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent et la lutte contre ces phénomènes, 10 juin 2020, doc. 8742/20.

Conclusions du Conseil sur l'action extérieure de l'UE concernant la prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent et la lutte contre ces phénomènes, 16 juin 2020, doc. 8868/20.

Council Conclusions on Security and Defence, 17 June 2020, doc. 8910/20.

Conclusions du Conseil (JAI) concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, 5 novembre 2020, doc. 12608/20.

Conclusions du Conseil sur le pacte en matière de PSDC civile, 7 décembre 2020, doc. 13571/20.

Projet de conclusions du Conseil sur la stratégie de cybersécurité de l'UE pour la décennie numérique, 9 mars 2021 doc. 6722/21.

Conclusions du Conseil sur la sécurité et la défense, 10 mai 2021, doc. 8396/21.

Conclusions du Conseil sur l'Afghanistan, 15 septembre 2021, doc. 11713/2/21 REV 2.

Conclusions du Conseil sur le pacte en matière de PSDC civile, 13 décembre 2021, 14740/21.

Conclusions du Conseil sur la mise en œuvre du concept de présences maritimes coordonnées dans le nord-ouest de l'océan Indien, 21 février 2022, doc. 6255/22.

Conclusions du Conseil prolongeant et renforçant la mise en œuvre du concept de présences maritimes coordonnées dans le golfe de Guinée, 21 février 2022, doc 6256/22.

Conclusions du Conseil sur un cadre pour une réponse coordonnée de l'UE aux campagnes hybrides, 21 juin 2022.

Conclusions du Conseil sur le pacte en matière de PSDC civile, 12 décembre 2022, doc. 15682/22.

Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur l'établissement d'un pacte en matière de PSDC civile, 22 mai 2023, doc. 9588/23.

Conclusions du Conseil sur la politique de cyberdéfense de l'UE, 22 mai 2023, doc. 9618/23.

Council conclusions on the Revised EU Maritime Security Strategy (EUMSS) and its Action Plan, 24 October 2023, doc. 14280/23

b. Stratégies, plans d'action, concepts

Priorités et objectifs de l'Union européenne pour les relations extérieures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, 6 juin 2000, doc. 7653/00.

Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management, including annexes, 26 May 2003, doc. 9792/03.

UE concept for crisis management missions in the field of Civilian Administration, 25 November 2003, doc. 15311/03.

EU Action against Organised Crime in the Western Balkans, 2 December 2003, doc. 14810/03.

Progress Report on civilian aspects of crisis management, 2 December 2003, doc. 62515/03.

Stratégie européenne de sécurité, 12 décembre 2003, doc. 15895/03.

Projet de plan d'action pour les aspects civiles de la PESD, 8 juin 2004, doc. 10307/04

EU Plan of Action on Combating Terrorism, 15 June 2004, doc. 10586/04.

Conceptual Framework on the ESDP dimension of the fight against terrorism, 18 November 2004, doc. 14797/04.

Lutte contre le financement du terrorisme, 14 décembre 2004, doc. 16089/04

EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR), 13 October 2005, doc. 12566/4/05.

Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI : liberté, sécurité et justice au niveau mondial, 6 décembre 2005, doc. 15446/05.

Stratégie relative à la dimension extérieure de la JAI, sécurité et justice au niveau mondial, 6 décembre 2005, doc. 15446/06.

Draft Concept for ESDP Border missions in the framework of Civilian Crisis Management, 1st December 2006, doc. 16137/06.

Projet de stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne, Vers un modèle européen de sécurité, 8 mars 2010, doc. 7120/10.

EU Concept on CSDP Support to Integrated Border Management, 16 December 2013, doc. 17868/13.

Grandes lignes de la stratégie de lutte contre le terrorisme en ce qui concerne la Syrie et l'Iraq, notamment dans le cadre de la problématique des combattants étrangers, 16 janvier 2015, doc. 5369/15.

Implementation Plan on Security and Defence, 14 November 2016, doc. 14392/16.

Integrative Internal Security Governance (IISG) in the Western Balkans - draft Integrative Plan of Action for the Western Balkan Counter Serious Crime Initiative (WBCSCi), 13 February 2018, doc. 5934/18.

Joint Action Plan on Counter-Terrorism for the Western Balkans, 24 September 2018, doc. 12411/18.

Cadre stratégique de cybersécurité de l'UE, version actualisée 2018, 19 novembre 2018, doc. 14413/18.

Joint staff working document, Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact, 30 April 2019, doc. 8962/19.

Plan d'action conjoint mettant en œuvre le pacte en matière de PSDC civile, 30 avril 2019, doc. 8962/19.

Implementation of the renewed EU Internal Security Strategy: joint Presidency paper, 3 February 2020, doc. 5618/20.

Operationalization of the Pact – Action plans for strengthening comprehensive migration partnerships with priority countries of origin and transit Draft Action Plan: Niger, 20 September 2021, doc. 11950/21.

Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, 21 mars 2022, doc. 7371/22, 47 p.

c. Autres documents

Critères applicables par l'UE pour la sélection des policiers, leur équipement et exigences concernant leur formation dans le cadre de la gestion civile des crises, 7 mai 2001, doc. 5038/3/01 REV 3 COR 2.

Revised draft declaration of the meeting of the EU Chiefs of Police on police aspects in the ESDP-framework, Warnsveld, 25 October 2004, doc 13383/1/04.

Draft Operation Plan (OPLAN) for the EU Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH), 4 April 2006, doc. 8025/06.

New Civilian Headline Goal 2010, 9 novembre 2007, doc. 14823/07,

Possible cooperation mechanisms between ESDP Missions and Europol as regards exchange of information, 22 January 2008, doc. 5466/08.

Common considerations by the General Secretariat of the Council (GSC) and Europol in view of the possible establishment of co-operation mechanisms for the exchange of personal data between Europol and civilian ESDP missions, 31 October 2008, doc. 15063/08.

Joint evaluation of the implementation of the information exchange mechanisms between the GSC/civilian ESDP missions and Europol, 28 August 2009, doc. 12753/09.

Hungarian document, «Tightening links between the external and internal aspects of EU Security », 21 January 2011, doc. 5620/11.

Joint Staff Working Paper Strengthening ties between CSDP and FSJ actors Proposals for a way ahead, 6 May 2011, doc. 9878/11.

Draft working method for closer cooperation and coordination in the field of EU security, 10 May 2011, doc. 9125/2/11.

Strengthening ties between CSDP and FSJ - Elements of a draft Road Map, 17 October 2001, doc. 15562/11.

Opinion of the COSI Support Group on "Strengthening ties between CSDP and FSJ - Elements of a draft Road Map, 30 November 2011, doc. 17884/11.

Strengthening Ties between CSDP and FSJ - Draft Road Map, 5 December 2011, doc. 18173/11.

Draft Guidelines on the use of "Visiting Experts" in the context of civilian CSDP Missions, 4 April 2012, doc 8551/12.

Draft Inventory of CSDP and CSDP-related Civilian Conceptual Documents, 11 March 2013, doc. 5131/2/13 REV 2.

Inventory of CSDP and CSDP-related Civilian Conceptual Documents, 19 March 2015, doc. 7289/15.

Feuille de route en vue de renforcer l'échange d'informations et la gestion de l'information, y compris des solutions d'interopérabilité, dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, 6 juin 2016, doc. 9368/1/16.

CMPD Food for Thought Paper « From strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in EUROPE », 5 July 2016, doc. 10934/16.

Presidency, Strengthening cooperation on counter-terrorism threat analysis - findings and recommendations, 19 December 2016, doc. 14555/2/16 REV 2.

Enhancing the role of COSI, 12 May 2017, doc. 8900/17.

Update of Inventory of CSDP and CSDP-related Civilian Conceptual Documents, 1er August 2017, doc. 11485/17.

Multinational structures available to CSDP Food for Thought, 23 August 2017, doc. 11716/17.

Presidency, EEAS Services, Commission Services, GSC, Cooperation between CSDP missions/operations and JHA agencies, 20 November 2017, doc. 14265/17.

Strengthening Civilian CSDP - Concept Paper, 18 April 2018, doc. 8084/18.

Renforcer la lutte contre les réseaux de trafic de migrants : un ensemble de mesures complet et opérationnel, 6 décembre 2018, doc. 15250/18.

Food for Thought and mini-concept on organized crime, 18 July 2019, doc. 9845/19 LIMITE.

Presidency background paper, Countering hybrid threats, 20 September 2019, doc. WK 10276/19 LIMITE.

Inventaire des groupes et comités participant aux travaux préparatoires du Conseil, 12 janvier 2022, doc. 5253/22.

Concept d'opération (CONOPS) pour la mission de police prorogée menée dans le cadre de la PESD sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et son interface avec la justice en République démocratique du Congo (RDC) 2009/2010, portant notamment sur les violences sexuelles, 7 novembre 2022, doc. 13072/09 DCL 1.

Plan d'opération (OPLAN) pour la mission de l'Union européenne en Arménie (EUMA), 14 février 2023, doc. 6223/23.

10. Rapports

a. Rapports et projets de rapports au Parlement européen et aux Parlements nationaux

Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2010 à juin 2011, 23 septembre 2011, doc. 14614/11.

Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2011 à décembre 2012, 7 mars 2013, doc. 7282/13.

Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2013 à juin 2014, 17 octobre 2014, doc. 14440/14.

Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2014 à décembre 2015, 11 mars 2016, doc. 7033/16.

Projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2016 à juin 2017, 20 novembre 2017, doc. 14108/1/17 REV 1.

Projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2017 à décembre 2018, 11 mars 2019, doc. 6818/1/19 REV 1.

Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de janvier 2019 à juin 2020, doc. 11413/20.

Projet de rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure pour la période allant de juillet 2020 à décembre 2021, 24 mai 2022, doc. 8685/1/22 REV 1.

Rapport au Parlement européen et aux parlements nationaux sur les travaux du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) pour la période allant de janvier 2022 à juin 2023, 6 octobre 2023, doc. 13444/23.

b. Autres rapports

Rapport de synthèse, « Développer et renforcer la coopération entre le volet "Justice et affaires intérieures" et la gestion civile des crises dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense », 13 novembre 2009, doc. 15880/09.

Strengthening Ties between CSDP and FSJ road map implementation -Progress report, 24 September 2012, doc. 14130/12.

Rapport de mise en œuvre des conclusions du Conseil sur le renforcement des liens entre les aspects intérieurs et extérieurs de la lutte contre le terrorisme, 19 octobre 2012, doc. 14819/1/12 REV 1.

Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation - Second annual progress report, 14 November 2013, doc. 02230/13.

Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map implementation Third annual progress report, 29 October 2014, doc. 14854/14.

Strengthening Ties between CSDP and FSJ: Road Map Implementation - Fourth annual progress report, 19 November 2015, doc. 14322/15.

General Secretariat of the Council, Crime Information Cell Pilot Project - Final Report, 16 November 2018, doc. 14312/18.

11. Documents relatifs aux instances et groupes de travail au sein du Conseil

Compétences des instances du Conseil dans le domaine de la justice et des affaires intérieures après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, 4 mars 1999, 6166/1/99 REV 1.

Contrôle et évaluation des mesures restrictives (sanctions) dans le cadre de la PESC - Création d'une formation « Sanctions » du Groupe des conseillers pour les relations extérieures (RELEX/Sanctions), 22 janvier 2004, doc. 5603/04.

Comité de coordination dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (ex- "comité de l'article 36" ou "CATS"), 16 novembre 2009, doc. 16070/09.

Summary of conclusions of the meeting of the JHA-RELEX Working Party (JAEIX) on 15 January 2010, 1st February 2010, doc. 5645/10.

L'avenir du CATS, 18 novembre 2011, doc. 17187/11.

Constitution d'un groupe d'appui ad hoc concernant la dimension externe des questions JAI, 28 octobre 2008, doc. 14431/1/08.

Implications of the Treaty of Lisbon provisions for the JHA working structures, 16 December 2009, doc. 17653/09.

Recommendations for JAEIX working methods, 14 September 2011, doc. 14145/11.

C. Actes du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen

1. Règlements du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne

Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, JOCE n° L 8, 12 janvier 2001, p. 1–22.

Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, JOCE n° L 145, 31 mai 2001, p. 43–48.

Règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement Européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités, JOUE n° L 199 du 31 juillet 2007, p. 30–39.

Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS), JOUE n° L 218 du 13 août 2008, p. 60–81.

Règlement (UE) n° 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JOUE n° L 304 du 22 novembre 2011, p. 1–17.

Règlement (UE) n° 526/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 concernant l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) et abrogeant le règlement (CE) n° 460/2004, JOUE n° L 165 du 18 juin 2013, p. 41–58.

Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités

répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (refonte), JOUE n° L 180 du 29 juin 2013, p. 1–30.

Règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur), JOUE n° L 295 du 6 novembre 2013, p. 11–26.

Règlement (UE) n° 377/2014 du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 établissant le programme Copernicus et abrogeant le règlement (UE) n° 911/2010, JOUE L 122 du 24 avril 2014, p. 44–66.

Règlement (UE) n° 513/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité ainsi qu'à la gestion des crises, et abrogeant la décision 2007/125/JAI du Conseil, JOUE n° L 150 du 20 mai 2014, p. 93–111.

Règlement (UE) 2015/2219, du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 sur l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL) et remplaçant et abrogeant la décision 2005/681/JAI du Conseil, JOUE n° L 319 du 4 décembre 2015, p. 1–20.

Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), JOUE n° L 119 du 4 mai 2016, p. 1–88.

Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, JOUE n° L 135 du 24 mai 2016, p. 53–114.

Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, JOUE n° L 251 du 16 septembre 2016, p. 1–76.

Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures, JOUE n° L 74 du 18 mars 2017, p. 1–7.

Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de

l'accord de Schengen et les règlements (CE) no 767/2008 et (UE) no 1077/2011, JOUE n° L 327 du 9 décembre 2017, p. 20–82.

Règlement (UE) 2018/1092 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense visant à soutenir la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense de l'Union, JOUE n° L 200 du 7 août 2018, p. 30–43.

Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) no 1077/2011, (UE) no 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226, JOUE n° L 236 du 19 novembre 2018, p. 1–71.

Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE, JOUE n° L 295 du 21 novembre 2018, p. 39–98.

Règlement (UE) 2018/1726 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA), modifiant le règlement (CE) n° 1987/2006 et la décision 2007/533/JAI du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 1077/2011, JOUE n° L 295 du 21 novembre 2018, p. 99–137.

Règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil, JOUE n° L 295 du 21 novembre 2018, p. 138–183.

Règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation, JOUE n° L 303 du 28 novembre 2018, p. 1–38.

Règlement (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) no 1987/2006, JOUE n° L 312 du 7 décembre 2018, p. 14–55.

Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission, JOUE n° L 312 du 7 décembre 2018, p. 56–106.

Règlement (UE) 2019/816 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 portant création d'un système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des

apatrides (ECRIS-TCN), qui vise à compléter le système européen d'information sur les casiers judiciaires, et modifiant le règlement (UE) 2018/1726, JOUE n° L 135 du 22 mai 2019, p. 1–26.

Règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 et (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil et les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil, JOUE n° L 135 du 22 mai 2019, p. 27–84.

Règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/816, JOUE n° L 135 du 22 mai 2019, p. 85–135.

Règlement (UE) 2019/881 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'ENISA (Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité) et à la certification de cybersécurité des technologies de l'information et des communications, et abrogeant le règlement (UE) no 526/2013 (règlement sur la cybersécurité), JOUE n° L 151 du 7 juin 2019, p. 15–69.

Règlement (UE) 2019/1240 du Parlement Européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la création d'un réseau européen d'officiers de liaison « Immigration » (refonte), JOUE n° L 198 du 25 juillet 2019, p. 88–104.

Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624, JOUE n° L 295 du 14 novembre 2019, p. 1–131.

Règlement (UE) 2021/696 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 établissant le programme spatial de l'Union et l'Agence de l'Union européenne pour le programme spatial et abrogeant les règlements (UE) no 912/2010, (UE) no 1285/2013 et (UE) no 377/2014 et la décision no 541/2014/UE, JOUE n° L 170 du 12 mai 2021, p. 69–148.

Règlement (UE) 2021/697 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le Fonds européen de la défense et abrogeant le règlement (UE) 2018/1092, JOUE n° L 170, 12 mai 2021, p. 149–177.

Règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, JOUE n° L 172 du 17 mai 2021, p. 79–109.

Règlement (UE) 2021/887 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 établissant le Centre de compétences européen pour l'industrie, les technologies et la recherche en matière de cybersécurité et le Réseau de centres nationaux de coordination, JOUE L 202 du 8 juin 2021, p. 1–31.

Règlement (UE) 2021/1147 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant le Fonds « Asile, migration et intégration », JOUE n° L 251 du 15 juillet 2021, p. 1–47.

Règlement (UE) 2021/1148 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas, JOUE n° L 251 du 15 juillet 2021, p. 48–93.

Règlement (UE) 2022/585 du Parlement européen et du Conseil du 6 avril 2022 modifiant les règlements (UE) no 514/2014 portant dispositions générales applicables au Fonds «Asile, migration et intégration» et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises, (UE) no 516/2014 portant création du Fonds «Asile, migration et intégration», et (UE) 2021/1147 établissant le Fonds «Asile, migration et intégration», JOUE n° L 112 du 11 avril 2022, p. 1–5.

Règlement (UE) 2022/838 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 modifiant le règlement (UE) 2018/1727 en ce qui concerne la préservation, l'analyse et la conservation, au sein d'Eurojust, des éléments de preuve relatifs aux génocides, aux crimes contre l'humanité, aux crimes de guerre et aux infractions pénales connexes, JOUE n° L 148 du 31 mai 2022, p. 1–5.

Règlement (UE) 2022/850 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 relatif à un système informatisé pour l'échange électronique transfrontière de données dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile et pénale (système e-CODEX), et modifiant le règlement (UE) 2018/1726, JOUE n° L 150 du 1 juin 2022, p. 1–19.

Règlement (UE) 2022/991 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2022 modifiant le règlement (UE) 2016/794 en ce qui concerne la coopération d'Europol avec les parties privées, le traitement de données à caractère personnel par Europol à l'appui d'enquêtes pénales et le rôle d'Europol en matière de recherche et d'innovation, JOUE n° L 169, 27 juin 2022, p. 1–42.

Règlement (UE) 2023/1543 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux injonctions européennes de production et aux injonctions européennes de conservation concernant les preuves électroniques dans le cadre des procédures pénales et aux fins de l'exécution de peines privatives de liberté prononcées à l'issue d'une procédure pénale, JOUE n° L 191 du 28 juillet 2023, p. 118–180.

Règlement (UE) 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, et modifiant le règlement (UE) 2021/1147, JOUE n° L, 2024/1359, 22 mai 2024.

2. Directives du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne

Directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, JOUE n° L 280, 26 octobre 2010, p. 1-7.

Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection

des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, JOUE n° L 101 du 15 avril 2011, p. 1–11.

Directive 2011/99/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la décision de protection européenne, JOUE n° L 338, 21 décembre 2011, p. 2-18.

Directive 2013/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 relative aux attaques contre les systèmes d'information et remplaçant la décision-cadre 2005/222/JAI du Conseil, JOUE n° L 218 du 14 août 2013, p. 8–14.

Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale, JOUE n° L 130, 1^{er} mai 2014, p. 1-36.

Directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne, JOUE n° L 127 du 29 avril 2014, p. 39–50.

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JOUE n° L 119 du 4 mai 2016, p. 89–131.

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, JOUE n° L 119 du 4 mai 2016, p. 132–149.

Directive (UE) 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union, JOUE n° L 194 du 19 juillet 2016, p. 1–30.

Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, JOUE n° L 88 du 31 mars 2017, p. 6–21.

Directive (UE) 2017/2103 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2017 modifiant la décision-cadre 2004/757/JAI du Conseil afin d'inclure de nouvelles substances psychoactives dans la définition du terme «drogue» et abrogeant la décision 2005/387/JAI du Conseil, JOUE n° L 305 du 21 novembre 2017, p. 12–18.

Directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal, JOUE n° L 284 du 12 novembre 2018, p. 22–30.

Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, JOUE n° L 305 du 26 novembre 2019, p. 17–56.

Directive (UE) 2023/1544 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 établissant des règles harmonisées concernant la désignation d'établissements désignés et de représentants légaux aux fins de l'obtention de preuves électroniques dans le cadre des procédures pénales, JOUE n° L 191 du 28 juillet 2023, p. 181–190.

Directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive (UE) 2018/1673, JOUE n° L, 2024/1226, 29 avril 2024.

Directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs, JOUE n° L 2024/1260 du 2 mai 2024.

D. Parlement européen

1. Résolutions

Résolution du Parlement européen du 19 février 2009 sur la stratégie européenne de sécurité et la PESD (2008/2202(INI)), JOCE C 76E du 25 mars 2010, p. 61–68.

Résolution du Parlement européen du 3 avril 2014 sur l'approche globale de l'Union et ses répercussions sur la cohérence de l'action extérieure de l'Union (2013/2146(INI)) (2017/C 408/03) P7_TA (2014)0286.

Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2014 sur le renouvellement de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne (2014/2918(RSP)), JOUE n° C 294 du 12 août 2016, p. 5–8.

Résolution du Parlement européen du 9 juillet 2015 sur le programme européen en matière de sécurité (P8_TA-PROV (2015)0269).

Résolution du Parlement européen du 14 mars 2019 sur un régime de sanctions européen pour les violations des droits de l'homme, (P8_TA-PROV (2019)0215).

Résolution du Parlement européen du 10 février 2021 sur la mise en œuvre de la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes (2020/2029(INI)), JOUE n° C 465 du 17 novembre 2021, p. 30–46.

Résolution du Parlement européen du 9 mars 2022 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation (2020/2268(INI)).

Résolution du Parlement européen du 1^{er} mars 2022 sur l'agression russe contre l'Ukraine (2022/2564(RSP)).

Résolution législative du Parlement européen du 24 mars 2022, P9_TA (2022) 0085.

2. Recommandations

Recommandation du Parlement européen du 13 juin 2013 à la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne, au Conseil et à la Commission concernant l'examen 2013 de l'organisation et du fonctionnement du SEAE (2012/2253(INI)), P7_TA (2013)0278.

Recommandation du Parlement européen du 23 novembre 2022 à l'intention du Conseil, de la Commission et du vice-président de la Commission/haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité concernant la situation en Libye (2021/2064(INI)), JOUE n° C 167 du 11 mai 2023, p. 116–125.

3. Rapports

Rapport sur la mise en œuvre de la PSDC civile et d'autres formes d'assistance de l'Union dans le domaine de la sécurité civile, 28 mars 2023, 2022/2196(INI).

4. Etudes

Etude de la Direction générale des politiques internes du Parlement européen, Liberté civiles, justice et affaires intérieures, « La stratégie de sécurité intérieure de l'UE. Le cycle politique de l'UE. Le rôle des agences (ELSJ). Promesses, dangers et prérequis », 2011, 25 p.

E. Commission européenne

1. Propositions de la Commission

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers 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, COM (2011) 32 final, 2 février 2011.

Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers, 19 juillet 2013, COM (2013) 528 final.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant l'action commune 98/700/JAI du Conseil, le règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil, 12 septembre 2018, COM (2018) 631 final.

Proposition modifiée de décision du Conseil sur la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, concernant l'adoption de décisions relatives aux règlements intérieurs du conseil de partenariat, du comité de partenariat, des sous-comités ou de tout autre organe spécialisé, 19 juillet 2019, COM (2019) 345 final.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, 23 septembre 2020, COM (2020) 613.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/794 en ce qui concerne la coopération d'Europol avec les parties privées, le traitement de données à caractère personnel par Europol à l'appui d'enquêtes pénales et le rôle d'Europol en matière de recherche et d'innovation, 9 décembre 2020, COM (2020) 796 final.

Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat entre l'Union européenne, d'une part, et les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP), d'autre part, 11 juin 2021, COM (2021) 312 final.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l'asile, 14 décembre 2021, COM (2021) 890 final.

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs, 25 mai 2022, COM (2022) 245 final.

Proposition de décision du Conseil relative à l'ajout de la violation des mesures restrictives de l'Union aux domaines de criminalité énoncés à l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 25 mai 2022, COM (2022) 247 final.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise en place de l'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes, 19 juillet 2022, COM (2022) 349 final.

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la définition des infractions pénales et des sanctions applicables en cas de violation des mesures restrictives de l'Union, 2 décembre 2022, COM (2022) 684 final.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement de l'action de soutien à la production de munitions, 3 mai 2023, COM (2023) 237 final.

2. Communications de la Commission

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, 7 mai 2002, COM (2002) 233.

Communication de la Commission, Une stratégie relative à la dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, 12 octobre 2005, COM (2005) 491 final.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité, 24 mai 2006, COM (2006) 253 final.

Communication de la Commission relative à la démarche globale en matière de transfert des données des dossiers passagers (PNR) aux pays tiers, 21 septembre 2010, COM (2010) 492 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre, 22 novembre 2010, COM (2010) 673 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Premier rapport annuel sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne, 25 novembre 2011, COM (2011) 790 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, La stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016, 19 juin 2012, COM (2012) 286 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Deuxième rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne, 10 avril 2013, COM (2013) 0179 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Rapport final sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'UE (2010-2014), 20 juin 2014, COM (2014) 365 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Le programme européen en matière de sécurité, 28 avril 2015, COM (2015) 185 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Un agenda européen en matière de migration, 13 mai 2015, COM (2015) 240 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité de régions, Plan d'action de l'UE contre le trafic de migrants (2015 - 2020), 27 mai 2015, COM (2015) 285 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et une gestion efficace des frontières extérieures de l'Europe, 15 décembre 2015, COM (2015) 673 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à un plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme, 2 février 2016, COM (2016) 50 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité pour lutter contre le terrorisme et ouvrir la voie à une union de la sécurité réelle et effective 20 avril 2016, COM (2016) 230 final.

Communication de la Commission, relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, 7 juin 2016, COM (2016) 385 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Deuxième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 16 novembre 2016, COM (2016) 732 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Modèle d'accord sur le statut, tel que visé à l'article 54, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, 22 novembre 2016, COM (2016) 0747 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, Troisième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 21 décembre 2016, COM (2016) 0831 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Septième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 16 mai 2017, COM (2017) 261 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Huitième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 29 juin 2017, COM (2017) 354 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'action visant à améliorer la préparation aux risques en matière de sécurité chimique, biologique, radiologique et nucléaire, 18 octobre 2017, COM (2017) 0610 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Onzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 18 octobre 2017, COM (2017) 608 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Rapport sur le suivi donné à la stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains et définition et nouvelles actions concrètes, 4 décembre 2017, COM (2017) 728 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Treizième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 24 janvier 2018, COM (2018) 46 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux, 6 février 2018, COM (2018) 065 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Lutter contre la désinformation en ligne : une approche européenne, 26 avril 2018, COM (2018) 236 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, 16 mai 2018, COM (2018) 301 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 13 juin 2018 COM (2018) 470 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Dix-septième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective 11 décembre 2018, COM (2018) 845 final.

Communication de la Commission au Conseil européen, au Parlement européen et au Conseil, Une Europe plus forte sur la scène internationale : un processus de décision plus efficace pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, 12 septembre 2018, COM (2018) 647 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Dix-neuvième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective, 24 juillet 2019, COM (2019) 353 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 24 juillet 2020, COM (2020) 605 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, 23 septembre 2020, COM (2020) 609 final.

Communication de la Commission, Plan d'action pour une politique globale de l'Union en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, 7 mai 2020, C (2020) 2800 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au plan d'action pour la démocratie européenne, 3 décembre 2020, COM (2020) 790 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir, 9 décembre 2020, COM (2020) 795 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Premier rapport sur l'état d'avancement de la stratégie de l'UE sur l'union de la sécurité, 9 décembre 2020, COM (2020) 797 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, relative à la stratégie de l'UE

visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025), 14 avril 2021, COM (2021) 170 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions relative à la stratégie de l'UE visant à lutter contre la traite des êtres humains 2021- 2025, 14 avril 2021, COM (2021) 171 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Orientations de la Commission européenne visant à renforcer le code européen de bonnes pratiques contre la désinformation, 26 mai 2021, COM (2021) 262 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative au deuxième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 23 juin 2021, COM (2021) 440 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, Un plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025), 29 septembre 2021, COM (2021) 591 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative au troisième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 8 décembre 2021, COM (2021) 799 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Modèle d'accord sur le statut visé dans le règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624, 21 décembre 2021, COM (2021) 829 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Vers une directive relative aux sanctions pénales applicables en cas de violation du droit de l'Union en matière de mesures restrictives, 25 mai 2022, COM (2022) 249 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative au quatrième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 25 mai 2022, COM (2022) 252 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative au cinquième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 13 décembre 2022, COM (2022) 745 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le sixième rapport d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 18 octobre 2023, COM (2023) 665 final.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le septième rapport d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne pour l'union de la sécurité, 15 mai 2024, COM (2024) 198 final.

3. Documents conjoints de la Commission européenne et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

a. Décision conjointe

Décision conjointe de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 28 mars 2012 relative aux mécanismes de coopération en matière de gestion des délégations de l'Union européenne, JOIN/2012/0008.

b. Communications conjointes

Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Stratégie de cybersécurité de l'Union européenne : un cyberspace ouvert, sûr et sécurisé, 7 février 2013, JOIN (2013) 1 final.

Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs, 11 décembre 2013, JOIN (2013) 30 final.

Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Éléments relatifs à une stratégie régionale de l'UE pour la Syrie et l'Iraq ainsi que pour la menace que constitue Daech, 6 février 2015, JOIN (2015) 2 final.

Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Faire face à la crise des réfugiés en Europe : le rôle de l'action extérieure de l'UE, 9 septembre 2015, JOIN (2015) 40 final.

Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides une réponse de l'Union européenne, 6 avril 2016, JOIN (2016) 18 final.

Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité, 5 juillet 2016, JOIN (2016) 31 final.

Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, La migration le long de la route de la Méditerranée centrale Gérer les flux migratoires, sauver des vies, 25 janvier 2017, JOIN (2017) 04 final.

Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Une approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE, 7 juin 2017, JOIN (2017) 021 final.

Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Résilience, dissuasion et défense : doter l'UE d'une cybersécurité solide, 13 septembre 2017, JOIN (2017) 450 final.

Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Accroître la résilience et renforcer la capacité à répondre aux menaces hybrides, 13 juin 2018, JOIN (2018) 16.

Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'action contre la désinformation, 5 décembre 2018, JOIN (2018) 36 final.

Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Rapport sur la mise en œuvre du plan d'action contre la désinformation, 14 juin 2019, JOIN (2019) 12 final.

Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Lutter contre la désinformation concernant la COVID-19 – Démêler le vrai du faux, 10 juin 2020, JOIN (2020) 8 final.

Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, La stratégie de cybersécurité de l'UE pour la décennie numérique, 16 décembre 2020, JOIN (2020) 18 final.

Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Un partenariat renouvelé avec le voisinage méridional Un nouveau programme pour la Méditerranée, 9 février 2021, JOIN (2021) 2 final.

Communication conjointe au Parlement et au Conseil, La stratégie de l'UE pour la coopération dans la région indo-pacifique, 16 septembre 2021, JOIN (2021) 24 final.

Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Réagir à l'instrumentalisation étatique des migrants à la frontière extérieure de l'UE, 23 novembre 2021, JOIN (2021) 32 final.

Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Stratégie énergétique extérieure de l'UE dans un monde en mutation, 18 mai 2022, JOIN (2022) 23 final.

Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, La politique de cyberdéfense de l'UE, 10 novembre 2022, JOIN (2022) 49 final.

Communication conjointe au Parlement et au Conseil sur la mise à jour de la stratégie de sûreté maritime de l'UE et de son plan d'action «Renforcement de la stratégie de sûreté maritime de l'UE pour faire face à l'évolution des menaces dans le domaine maritime», 10 mars 2023, JOIN (2023) 8 final.

Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Stratégie spatiale de l'Union Européenne pour la sécurité et la défense, 10 mars 2023, JOIN (2023) 9 final.

Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, sur la lutte contre la corruption 3 mai 2023, JOIN (2023) 12 final.

Communication conjointe au Parlement et au Conseil, Un nouveau programme pour les relations entre l'UE et l'Amérique latine et les Caraïbes, 7 juin 2023, JOIN (2023) 17 final.

Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil relative à la « stratégie européenne en matière de sécurité économique », 20 juin 2023, JOIN (2023) 20 final.

Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Une nouvelle approche du lien entre climat et sécurité : tenir compte de l'incidence du changement climatique et de la dégradation de l'environnement sur la paix, la sécurité et la défense, 28 juin 2023, JOIN (2023) 19 final.

c. Proposition conjointe

Proposition conjointe de règlement du Conseil instaurant des mesures restrictives contre les actes graves de corruption, 3 mai 2023, JOIN (2023) 13 final.

d. Rapport conjoint

Rapport conjoint au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, sur la mise en œuvre du cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides pour la période comprise en juillet 2017 et juin 2018, 13 juin 2018, JOIN (2018) 14 final.

e. Plan d'action conjoint

Plan d'action conjoint mettant en œuvre le pacte en matière de PSDC civile, 30 avril 2019, SWD (2019) 173 final.

f. Documents de travail conjoints

Joint Staff Working Document, Taking forward the EU's Comprehensive Approach to external conflicts and crises - Action Plan 2016-17, 18 July 2016, SWD (2016) 254 final.

4. Décisions d'exécution de la Commission

Décision d'exécution (UE) 2021/1773 de la Commission du 28 juin 2021 constatant, conformément à la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil, le caractère adéquat du niveau de protection des données à caractère personnel assuré par le Royaume-Uni, notifiée sous le numéro C/2021/4801, JOUE L 360 du 11 octobre 2021, p. 69–107.

5. Rapports de la Commission

Rapport de la Commission, Troisième rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur l'entrée en opération du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, 2 mai 2017, COM (2017) 0219 final.

Rapport de la Commission, quatrième rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur l'entrée en opération du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, 13 juin 2017, COM (2017) 325 final.

Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Cinquième rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration, 6 septembre 2017, COM (2017) 471 final.

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à l'évaluation du système européen de surveillance des frontières (Eurosur), « Une contribution de la Commission

européenne à la réunion des dirigeants à Salzbourg les 19 et 20 septembre 2018 », 12 septembre 2018, COM (2018) 632 final.

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Évaluation du plan d'action 2015-2019 sur le trafic d'armes convenu entre l'UE et l'Europe du Sud-Est, 27 juin 2019, COM (2019) 293 final.

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Troisième rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (2020) établi conformément à l'article 20 de la directive 2011/36/UE concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, 20 octobre 2020, COM (2020) 661 final.

F. Cour de justice de l'Union européenne

1. Arrêts et ordonnances de la Cour de justice de l'Union européenne

CJCE, 31 mars 1971, *Commission c/ Conseil*, aff. C-22/70, Rec. p. 263.

CJCE, 10 juillet 1984, *Campus Oil Limited*, aff. C-72/83, Rec. p. 2727.

CJCE, 15 mai 1986, *Johnston*, aff. C-222/84, Rec. p.1651.

CJCE, 30 septembre 1987, *Demirel c/ Ville de Schwäbisch Gmündaff*, aff. C-12/86, Rec. p. 3719.

CJCE, 27 septembre 1988, *République hellénique c/ Conseil*, aff. C-204/86, Rec. p. 5323.

CJCE, 22 mai 1990, *Parlement c/ Conseil*, aff. C-70/88, Rec. p. I-204.

CJCE, 11 juin 1991, *Commission c/ Council (Titanium dioxide)*, aff. C-300/89, Rec. p. I-2867.

CJCE, 4 octobre 1991, *Procédure pénale contre Aimé Richardt et Les Accessoires Scientifiques SNC*, aff. C-367/89, Rec. p. I-4621.

CJCE, 17 octobre 1995, *Leifer e.a.*, aff. C-83/94, Rec., p. I-3231.

CJCE, 17 octobre 1995, *Werner*, aff. C-70/94, Rec., p. I-3189.

CJCE, 3 décembre 1996, *Portugal c/ Conseil*, aff. C-268/94, Rec. p. I-6207.

CJCE, 14 janvier 1997, *Centro-Com*, aff. C-124/95, Rec. p. I-00081.

CJCE, 26 octobre 1999, *Sirdar*, aff. C-273/97, Rec. p. I-7403.

CJCE, 11 janvier 2000, *Kreil*, aff. C-285/98, Rec. p. I-69.

CJCE, 20 novembre 2001, *Jany e.a.*, C-268/99, Rec. p. I-8615.

CJCE, 6 décembre 2001, *Avis 2/00, Protocole de Cartagena*, Rec. p. I-09713.

CJCE, 6 décembre 2001, *Conseil c/ Hautala*, aff. C-353/99, *Rec.* p. I-09565.

CJCE, 5 novembre 2002, *Open skies*, aff. C-466/98, C-467/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98, C-476/98, *Rec.* p.I-9427.

CJCE, 16 octobre 2003, *Commission c/ Belgique*, aff. C-252/01, *Rec.* p. I-11859.

CJCE, 29 avril 2004, *Commission c/ Conseil*, aff. C-338/01, *Rec.* p. I-04829.

CJCE, 12 avril 2005, *Commission c. Royaume-Uni*, aff. C-61/03, *Rec.* p. I-02477 ;

CJCE, 13 septembre 2005, *Commission c/ Conseil*, aff. C-176/03, *Rec.* p. I-07879.

CJCE, 10 janvier 2006, *Commission c/ Parlement et Conseil*, aff. C-178/03, *Rec.* p. I-00107

CJCE, 9 mars 2006, *Commission c/ Royaume-Uni*, aff. C-65/04, *Rec.* p. I-02239.

CJCE, 30 mai 2006, *Parlement c/ Conseil*, aff. jointes C-317/04 et C-318/04, *Rec.* p. 4721.

CJCE, 27 février 2007, *Ségi et autres c/ Conseil*, aff. C-355/04 P, *Rec.* p. I – 1662.

CJCE, 23 octobre 2007, *Commission c/ Conseil*, aff. C-440/05, *Rec.* p. I-09097.

CJCE, gr. Ch., 23 octobre 2007, *Parlement européen c/ Commission*, aff. C-403/05, *Rec.* p. I-09045.

CJCE, gr. Ch., 18 décembre 2007, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord contre Conseil de l'Union européenne*, aff. C-77/05, *Rec.* p. I-11459.

CJCE, 8 avril 2008, *Commission c/ Italie*, aff. C-337/05, *Rec.* p. I-02173.

CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi c/ Conseil et Commission e.a.*, aff. jointes C-402/05 P et C-405/05 P, *Rec.* p. I-06351.

CJCE, 6 novembre 2008, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-155/07, *Rec.*, p. I-8103.

CJCE, 20 mai 2008, *Commission c/ Conseil*, aff. C-91/05, *Rec.* p. I-3651.

CJCE, 3 septembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*, aff. C-402/05 P et C-415/05 P, *Rec.*, p. I-6351.

CJCE, 2 octobre 2008, *Commission c/ Italie*, aff. C-157/06, *Rec.* p. I-07313.

CJUE, 3 septembre 2009, *Parlement c/ Conseil*, aff. C-166/07, *Rec.* p. I-07135.

CJUE, 15 décembre 2009, *Commission c/ Finlande*, aff. C-284/05, *Rec.* p. I-11705.

CJUE, 29 avril 2010, *The Queen, à la demande de M e.a. contre Her Majesty's Treasury*, aff. C-340/08, *Rec.* p. I-03913.

CJUE, gr. Ch., 23 novembre 2010, *Tsakouridis*, C-145/09, *Rec. p.* I-11979.

CJUE, 16 novembre 2011, *Bank Melli Iran/Conseil*, aff. C-548/09 P, *Rec. p.* I-11381.

CJUE, gr. Ch., 21 décembre 2011, *France/People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, *Rec. p.* I-13427.

CJUE, gr. Ch., 22 mai 2012, *P.I. c/ Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid*, aff. C-348/09, ECLI:EU:C:2012:300.

CJUE, 7 juin 2012, *InsTiimi Oy*, aff. C-615/10, ECLI:EU:C:2012:324.

CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472.

CJUE, 5 septembre 2012, *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516.

CJUE, 28 février 2013, *Ellinika Nafpigeia c/ Commission*, aff. C-246/12 P, ECLI:EU:C:2013:133.

CJUE, 26 septembre 2013, *Royaume-Uni c/ Conseil*, aff. C-431/11, ECLI:EU:C:2013:589.

CJUE, gr. Ch., 22 octobre 2013, *Commission c/ Conseil*, aff. C-137/12, ECLI:EU:C:2013:675.

CJUE, 28 novembre 2013, *Jurisanovic c/ Conseil*, aff. C-576/12 P, ECLI:EU:C:2013:777.

CJUE, 27 février 2014, *Royaume-Uni c/ Conseil*, aff. C-656/11, ECLI:EU:C:2014:97.

CJUE, gr. Ch., 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.*, aff. C-293/12 et C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238.

CJUE, 6 mai 2014, *Commission c/ Parlement et Conseil*, aff. C-43/12, ECLI:EU:C:2014:298.

CJUE, 11 juin 2014, *Commission c/ Conseil*, aff. C-377/12, ECLI:EU:C:2014:1903.

CJUE, gr. Ch., 24 juin 2014, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, aff. C-658/11, ECLI:EU:C:2014:2025.

CJUE, 18 décembre 2014, *Royaume-Uni et Irlande du Nord c/ Conseil*, aff. C-81/13, ECLI:EU:C:2014:2449.

CJUE, gr. Ch., 16 juillet 2015, *Commission c/ Conseil*, aff. C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483.

CJUE, 10 septembre 2015, *Parlement c/ Conseil*, aff. C-363/14, ECLI:EU:C:2015:579.

CJUE, gr. Ch., 6 octobre 2015, *Maximillian Schrems c/ Data Protection Commissioner*, aff. C-362/14, ECLI:EU:C:2015: 650.

CJUE, 12 novembre 2015, *Elitaliana SpA c/ EULEX Kosovo*, aff. C-439/13 P, ECLI:EU:C:2015:753.

CJUE gr. Ch., 15 février 2016, *J. N. contre Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, aff. C-601/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:84.

CJUE, gr. Ch., 1^{er} mars 2016, *National Iranian Oil Company/Conseil*, C-440/14 P, ECLI:EU:C:2016:128.

CJUE, gr. Ch., 14 juin 2016, *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435.

CJUE, gr. Ch., 19 juillet 2016, *H. c/ Conseil de l'Union européenne, Commission européenne et Mission de police de l'UE (MPUE) en Bosnie-Herzégovine*, aff. C-455/14 P, ECLI:EU:C:2016:569.

CJUE, gr. Ch., 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige AB c/ Post-och teles-tyrelsen et Secretary of State for the Home Department c/ Tom Watson e.a.*, aff. C-203/15, ECLI:EU:C:2016:970

CJUE, gr. Ch., 28 mars 2017, *PJSC Rosneft Oil Company c/ Her Majesty's Treasury e.a.*, aff. C-72/15, ECLI:EU:C:2017:23.

CJUE, gr. Ch., 5 décembre 2017, *République fédérale d'Allemagne c/ Conseil*, aff. C-600/14, ECLI:EU:C:2017:935.

CJUE, 5 juillet 2018, *Liam Jenkinson c/ Conseil, Commission, SEAE et EULEX Kosovo*, aff. C-43/17 P, ECLI:EU:C:2018:531.

CJUE, 4 septembre 2018, *Commission c/ Conseil*, aff. C-244/17, ECLI:EU:C:2018:662.

CJUE, 29 novembre 2018, *National Iranian Tanker Company/Conseil*, C-600/16 P, EU:C:2018:966.

CJUE, 31 janvier 2019, *Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a. / Conseil*, aff. C-225/17 P, ECLI:EU:C:2019:82.

CJUE, 25 juin 2020, *SC c/ EULEX Kosovo*, aff. C-730/18 P, ECLI:EU:C:2020:505.

CJUE, 25 juin 2020, *CSUE c/ KF*, aff. C-14/19 P, ECLI:EU:C:2020:492.

CJUE, gr. Ch., 16 juillet 2020, *Data Protection Commissioner contre Facebook Ireland Ltd et Maximilian Schrems*, aff. C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559.

CJUE, 6 octobre 2020, aff. C-511/18, C-512/18 et C-520/18, *La Quadrature du net e.a.*, ECLI:EU:C:2020:791.

CJUE, gr. Ch., 6 octobre 2020, *Bank Refah Kargaran contre Conseil de l'Union européenne*, aff. C-134/19 P, ECLI:EU:C:2020:793.

CJUE, gr. Ch., 6 octobre 2020, *Privacy International c/ Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs e.a.*, aff. C-623/17, ECLI:EU:C:2020:790.

CJUE, 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net et a.*, aff. C-511/18, C-512/18, et C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791.

CJUE, gr. Ch., 15 juillet 2021, *B. K. c/ Republika Slovenija*, aff. C-742/19, ECLI:EU:C:2021:597.

CJUE, gr. Ch., 2 septembre 2021, *Commission c/ Conseil*, aff. C-180/20, ECLI:EU:C:2021:658.

CJUE, 24 février 2022, *CO e.a. c/ MJ, Commission, SEAE, Conseil, EULEX Kosovo*, aff. C-283/20, ECLI:EU:C:2022:126.

CJUE, gr. Ch., 10 septembre 2024, *KS et KD c/ Conseil e.a.*, aff. jointes C-29/22 P et C-44/22 P, ECLI:EU:C:2024:725.

2. Avis de la Cour de justice de l'Union européenne

CJCE, 11 novembre 1975, Avis 1/75, *Rec.* p. 01355.

CJCE, 26 avril 1977, Avis 1/76 relatif au projet d'accord instituant un Fonds européen d'immobilisation de la navigation sur le Rhin, *Rec.* p. 741.

CJCE, 19 mars 1993, avis 2/91 relatif à la convention n° 170 de l'OIT concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail, *Rec.* p. 1061.

CJCE, 6 décembre 2001, *Protocole de Cartagena*, Avis 2/00, *Rec.* p. I-09713.

CJUE, gr. Ch., 7 février 2006, Avis 1/03 relatif à la conclusion de la nouvelle convention de Lugano concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, *Rec.* p. I-1145.

CJUE, Ass. plé., 18 décembre 2014, Avis 2/13 relatif à l'adhésion de l'Union à la CEDH, ECLI:EU:C:2014:2454.

CJUE, gr. Ch., 14 octobre 2014, Avis 1/14 relatif à la Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, ECLI:EU:C:2014:2303.

CJUE, gr. Ch., 26 juillet 2017, Avis 1/15 relatif à l'accord PNR UE/Canada, ECLI:EU:C:2017:592.

3. Arrêts et ordonnances du Tribunal de l'Union européenne

Trib., 21 septembre 2005, *Kadi c/ Conseil et Commission*, aff. T-315/01, *Rec.* p. II-3659

Trib., 21 septembre 2005, *Yusuf e.a c/ Conseil et Commission*, aff. T-306/01, *Rec.* p. II-3544.

Trib. UE, 12 juillet 2006, *Ayadi c/ Conseil*, aff. T-253/02, *Rec.* p. II-02139.

Trib. UE (ord.), 22 juillet 2010, *H. c/ Conseil de l'UE, Commission européenne et MPUE Bosnie-Herzégovine*, aff. T-271/10 R, Rec. p. II-00154.

Trib. UE (ord.), 4 juin 2013, aff. T-213/12, *Elitaliana c/ Eulex Kosovo*, ECLI:EU:T:2013:292.

Trib. UE (ord.) 10 juillet 2014, aff. T-271/10, *H. c/ Conseil de l'UE, Commission européenne et MPUE Bosnie-Herzégovine*, ECLI:EU:T:2014:702.

Trib. UE (ord.), 23 avril 2015, *Chatzianagnostou contre Conseil de l'Union européenne*, aff. T-383/13, ECLI:EU:T:2015:246.

Trib. UE, 18 septembre 2015, aff. T-428/13, *Iranian Oil Company UK Ltd (IOC-UK) contre Conseil*, ECLI:EU:T:2015:649.

Trib. UE, 12 avril 2018, *PY c/ EUCAP Sahel Niger*, aff. T-763/16, ECLI:EU:T:2018:181.

Trib. UE (ord.), 19 septembre 2018, *SC c/ EULEX Kosovo*, aff. T-242/17, ECLI:EU:T:2018:586.

Trib. UE, 25 octobre 2018, *KF c/ CSUE*, aff. T-286/15, ECLI:EU:T:2018:718.

Trib. UE, 27 novembre 2019, aff. T-31/18, *Luisa Izuzquiza et Arne Semsrott contre Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes*, ECLI:EU:T:2019:815.

Trib. UE, 12 décembre 2019, *Montanari c/ SEAE*, aff. T-692/18, ECLI:EU:T:2019:850.

Trib. UE (ord.), 7 octobre 2020, *Argus Security Projects Ltd contre Commission et EUBAM Libya*, aff. T-206/17, ECLI:EU:T:2020:476.

Trib. UE, 10 novembre 2021, *Liam Jenkinson c/ Conseil, Commission, SEAE et EULEX Kosovo*, aff. T-602/15 RENV, ECLI:EU:T:2021:764.

Trib. UE (ord.), 10 novembre 2021, *KS et KD c/ Conseil, Commission et SEAE*, aff. T-771/20, ECLI:EU:T:2021:798.

Trib. UE (ord.), 7 avril 2022, *SS et ST c/ Frontex*, aff. T-282/21, non publié.

Trib. UE, 13 juillet 2022, *JC c/ EUCAP Somalia*, aff. T-165/20, ECLI:EU:T:2022:453.

Trib. UE, 13 juillet 2022, *JF c/ EUCAP Somalia*, aff. T-194/20, ECLI:EU:T:2022:454.

Trib. UE, 27 juillet 2022, *RT France c/ Conseil*, aff. T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483.

Trib. UE, 6 juillet 2022, *Colombani c/ SEAE*, aff. T-129/21, ECLI:EU:T:2022:424.

Trib. UE, 19 octobre 2022, *SC c/ Eulex Kosovo*, aff. T-242/17 RENV, ECLI:EU:T:2022:637.

Trib. UE, 6 septembre 2023, *WS c/ Frontex*, aff. T-600/21, ECLI:EU:T:2023:492.

4. Conclusions de l'avocat général

Conclusions de l'Avocat général Y. BOT du 8 juin 2010 sur l'affaire *Land Baden-Württemberg contre Panagiotis Tsakouridis*, aff. C-145/09, ECLI:EU:C:2010:322.

Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 31 janvier 2012 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-130/10, ECLI:EU:C:2012:50.

Conclusions de l'avocat général Y. BOT du 30 janvier 2014 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, aff. C-658/11, relatif à l'accord UE/Île Maurice pour le transfert de pirates, ECLI:EU:C:2014:41.

Conclusions de l'avocat général M. WATHELET du 16 juillet 2015 sur l'affaire *Commission c/ Conseil*, aff. C-425/13, ECLI:EU:C:2015:174.

Conclusions de l'avocat général J. KOKOTT du 28 octobre 2015 sur l'affaire *Parlement européen c/ Conseil*, relatif à l'accord UE/ Tanzanie pour le transfert de pirates, aff. C-263/14, ECLI:EU:C:2015:729.

Conclusions de l'avocat général N. WAHL du 7 avril 2016 sur l'affaire *H. c/ Conseil de l'Union européenne, Commission européenne et Mission de police de l'UE (MPUE) en Bosnie-Herzégovine*, C-455/14 P, ECLI:EU:C:2016:212.

Conclusions de l'avocat général P. MENGGOZZI du 8 septembre 2016 sur la demande d'avis 1/15 présentée par le Parlement européen, ECLI:EU:C:2016:656.

Conclusions de l'avocate générale Tamara ČAPETA du 23 novembre 2023, *KS, KD c/ Conseil de l'Union européenne (C-29/22 P), Commission européenne (C-29/22 P), Service européen pour l'action extérieure (SEAE) (C-29/22 P) et Commission européenne c/ KS, KD, Conseil de l'Union européenne (C-44/22 P), Service européen pour l'action extérieure (SEAE) (C-44/22 P)*, aff. jointes C-29/22 P et C-44/22 P, ECLI:EU:C:2023:901.

G. Cour des comptes européenne

Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2014/11 sur « la mise en œuvre du Service européen pour l'action extérieure » du 30 juin 2014.

Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2024/02, « Rôle de coordination du Service européen pour l'action extérieure Un bilan positif dans l'ensemble, mais quelques faiblesses concernant la gestion de l'information, les effectifs et les rapports », 30 janvier 2024.

H. Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

1. Décisions

Décision 2013/C 190/01 de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères de la politique de sécurité du 19 avril 2013 relative aux règles de sécurité applicables au Service européen pour l'action extérieure, JOUE n° C 190 du 29 juin 2013, p. 1–46.

Décision de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 19 septembre 2017 relative aux règles de sécurité applicables au Service européen pour l'action extérieure — ADMIN (2017) 10, JOUE n° C 126 du 10 avril 2018, p. 1–56.

2. Proposition

Proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Conseil en vue d'une décision du Conseil concernant des mesures restrictives en réaction aux actes graves de corruption, HR (2023) 108.

3. Rapport

Rapport d'examen à mi-parcours du Haut représentant, conformément à l'art. 13.3 de la décision du Conseil du 26 juillet 2010 créant le SEAE, juillet 2013.

I. Comité politique et de sécurité

Décision (PESC) 2015/1772 du Comité politique et de sécurité du 28 septembre 2015 concernant le passage de l'EUNAVFOR MED à la deuxième phase de l'opération, tel que prévu à l'article 2, paragraphe 2, point b) i), de la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED) (EUNAVFOR MED/2/2015), JOUE n° L258, 3 octobre 2015, p. 5-6.

Décision (PESC) 2016/1637 du Comité politique et de sécurité du 6 septembre 2016 relative au lancement de la contribution de l'opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA) à la mise en œuvre en haute mer, au large des côtes libyennes, de l'embargo des Nations Unies sur les armes (EUNAVFOR MED/4/2016), JOUE n° L 243 du 10 septembre 2016, p. 14–15.

Décision (PESC) 2022/164 du Comité politique et de sécurité du 3 février 2022 relative à l'activation de la tâche annexe exécutive de contribution à la lutte contre le trafic de stupéfiants au large des côtes de la Somalie de l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie (Atalanta) (ATALANTA/2/2022), JOUE n° L 27 du 8 février 2022, p. 8–8.

Décision du Comité politique et de sécurité relative à la nomination du chef de la mission de l'Union européenne en Arménie (EUMA), (EUMA/1/2023), 20 janvier 2023, doc. 5303/23.

J. Service européen pour l'action extérieure

Food-for-thought paper « Countering hybrid threats », 13 May 2015, EEAS (2015) 731 Limited.

Revised Guidelines on the use of “Visiting Experts” in the context of civilian CSDP missions, 16 March 2016, EEAS 7128/16.

Revised EEAS non-paper on “enhancing cooperation between CSDP Missions/Operations and JHA Agencies”, 22 September 2017, WK 9396/2017 Rev2.

Working document of the European External Action Service, Priorities for civilian crisis management, 13 October 2017, EEAS (2017) 1281.

Working document of the European External Action Service of 08/11/2017, Military Advice on “Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counter-terrorism” and “enhancing cooperation between CSDP Missions/Operations and JHA Agencies”, EEAS (2017) 1273 REV3

Proposal for a support to an Organised Crime Coordination Platform (OCCP) in Niger/Non-paper, 24 September 2019, WK 10339/19.

Mini-concept on civilian CSDP support to countering hybrid threats, 20 May 2020, doc. 8077/20.

Civilian CSDP Compact - Mini-concept on possible civilian CSDP support to host States to fight environmental crime and to reduce its internal security forces’ environmental footprint, 8 July 2022, doc. 11221/22.

K. Coordinateur de l’UE pour la lutte contre le terrorisme

Coordinateur de la lutte contre le terrorisme, Stratégie révisée de lutte contre le financement du terrorisme, 17 juillet 2008, doc. 11778/1/08 REV 1.

Coordinateur de l’UE pour la lutte contre le terrorisme, Stratégie de l’UE visant à lutter contre le terrorisme - Document de réflexion, 23 mai 2012, doc. 9990/12.

Coordinateur de l’UE pour la lutte contre le terrorisme, Suivi de la déclaration des membres du Conseil européen du 12 février 2015 sur la lutte contre le terrorisme : rapport sur la mise en œuvre des mesures, 10 juin 2015, doc. 9422/1/15 REV 1.

Coordinateur de l’UE pour la lutte contre le terrorisme, Mise en œuvre du programme en matière de lutte contre le terrorisme défini par le Conseil européen, 4 novembre 2016, doc. 13627/16 + ADD 1.

EU Counter-Terrorism Coordinator, Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counterterrorism, 11 July 2017, doc. 10880/17+ADD 1.

EU Counter-Terrorism Coordinator, Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counter-terrorism, 19 September 2017, doc. 12347/17.

EU Counter-Terrorism Coordinator, Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counterterrorism, 16 May 2019, doc. 6336/19 RESTREINT UE + ADD 1 RESTREINT UE + ADD 2 LIMITE.

EU Counter-Terrorism Coordinator, The EU’s Work on Battlefield Information: Stocktaking and possible next steps, 14 June 2021, doc. 9481/21.

Coordinateur de l’UE pour la lutte contre le terrorisme, Afghanistan : plan d’action pour la lutte contre le terrorisme, 29 septembre 2021, doc. 12315/21.

Coordinateur de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains

EU Anti-trafficking Coordinator, A Common Anti-Trafficking Plan to address the risks of trafficking in human beings and support potential victims among those fleeing the war in Ukraine, 11 May 2022.

L. Collège européen de sécurité et de défense

European Security and Defense College, *Handbook on CSDP The Common Security and Defence Policy of the European Union*, First reprint of the second edition with amendments, 2013, 209 p., ISBN: 987-3-902275-34-9.

European Security and Defense College, *Handbook for decision makers, The Common Security and Defence Policy of the European Union*, 2014, 244 p.

European Security and Defense College, *Handbook on CSDP Missions and Operations. The Common Security and Defence Policy of the European Union*, 2015, 214 p., ISBN: 978-3-902275-42-4.

European Security and Defense College, *Handbook on CSDP The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Volume I, 4th edition, 2021, 263 p.

M. Arrangements conclus entre les agences, organes et opérations de gestion de crise de l'Union européenne

Cooperation arrangement between Europol and the General Secretariat of the Council, 27 September 2005, doc. 12332/1/05.

Framework for mutual collaboration and exchanging classified information between Europol and the General Secretariat of the Council, 7 November 2005, doc. 14050/05.

Administrative Arrangement between FRONTEX and the General Secretariat of the Council on the exchange of classified information, 13 January 2009, doc. 5273/09.

Administrative Arrangement between EUROPOL and the General Secretariat of the Council on the exchange of information in the context of civilian ESDP Missions, 10 November 2009, doc. 13311/1/08 REV 1.

Executive Director Letter to EEAS re EUBAM Libya EUCAP Sahel Niger EUCAP Sahel Mali and EUROPOL 1 April – 31 December 2018.

Working Arrangement establishing cooperative relations between EUNAVFOR MED Operation Sophia and the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, 21 December 2018.

Working Arrangement between Frontex and EUNAVFOR MED IRINI, 15 January 2021.

Working Arrangement between the European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the European Union Capacity Building Mission in Niger (EUCAP Sahel Niger), 15 July 2022.

II. Documents officiels des institutions et organismes des organisations internationales

Stratégie de l'OSCE visant à faire face aux menaces pour la sécurité et la stabilité au XXI^e siècle, 1^{er} et 2 décembre 2003.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Rapport mondial sur le développement humain, ECONOMICA, Paris, 1994.

Résolution 1814 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies, 15 mai 2008 ;

Résolution 1816 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant la situation en Somalie, 2 juin 2008.

Résolution 1970 (2011) du Conseil de sécurité des Nations unies, 26 février 2011, S/RES/1970.

Résolution 2240 (2015) du Conseil de sécurité des Nations unies, 9 octobre 2015.

Résolution 2292 (2016), du Conseil de sécurité des Nations Unies, 14 juin 2016.

Résolution 2374 (2017) du Conseil de sécurité des Nations unies, 5 septembre 2017, S/RES/2374 (2017).

Résolution 2473 (2019) du Conseil de sécurité des Nations unies, 10 juin 2019.

SECTION 2 – DOCTRINES

I. Thèses

C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, 2014,

P. BERTHELET, *La sécurité intérieure européenne. Les rapports entretenus entre le droit et la politique publique*, thèse soutenue à l'Université de Pau, 2016, 468 p.

C. BILLET, *Dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et action extérieure de l'Union européenne*, thèse soutenue à l'Université de Rennes 1, 2014, 715 p.

I. BOSSE-PLATIERE, *L'article 3 du traité UE – Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruylant, Coll. droit de l'Union européenne, thèses, Bruxelles, 2009, 860 p.

D. BOUVIER, *La représentation internationale de l'Union européenne*, Bruylant, Coll. Droit de l'Union européenne, 2020, 702 p.

A. CHRISTOS HATZIDIAKOS, *La PSDC et la gestion civile des crises : le rôle de l'UE dans la gestion civile des crises et sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales : la dimension de la reconstruction post-conflit de la PSDC replacée dans le cadre de l'action extérieure de l'UE*, thèse soutenue à l'Université de Strasbourg, 2015, 706 p.

E. DANIEL, *La politique opérationnelle de l'Union européenne dans le cadre de la PESC : singularités et cohérences*, thèse soutenue à l'Université Paris 1, 2016, 672 p.

F. DUCROQUETZ, *L'Union européenne et le maintien de la paix*, thèse soutenue à l'Université de Lille 2, 2010, 499 p.

M. GATTI, *Le Service Européen pour l'Action Extérieure - Une expression institutionnelle de la méthode de l'Union, à la recherche d'une cohérence dans la politique étrangère*, thèse soutenue à l'Université de Strasbourg, 2013, 197 p.

A. HAMONIC, *Les relations entre l'Union européenne et l'ONU dans le domaine de la gestion des crises*, 1^{er} édition, Bruxelles, Bruylant, 2018, 894 p.

S. MAUCLAIR, *Recherche sur l'articulation entre le droit commun et le droit spécial en droit de la responsabilité civile extracontractuelle*, Thèse soutenu à l'Université d'Orléans, 2011, 491 p.

H. MERKET, *The European Union and the Security-Development Nexus: Bridging the Legal Divide*, Doctoral Thesis, Universiteit Gent, Ghent European Law Institute, 2015, 357 p.

M.-E. MORIN, *Le système pénal de l'Union européenne*, Thèse soutenue à l'Université Aix-Marseille, 28 novembre 2017, p. 686.

P. SIMON, *La compétence d'incrimination de l'Union européenne*, thèse soutenue à l'Université Paris Est et à l'Université de Luxembourg, 2017, 558 p.

II. Ouvrages collectifs, actes de colloques, mélanges

M. AFROUKH, C. MAUBERNARD et C. VIAL (dir.), *La sécurité : mutations et incertitudes*, Institut Universitaire Varenne, Coll. Colloques & Essais, 2019, 246 p.

J.-F. AKANDJI-KOMBE, A. FENET, A.-S. LAMBLIN-GOURDIN, E. MONDIELLI, G. PROUTIERE-MAULION, *Droit des relations extérieures de l'Union européenne*, sous la direction d'Alain Fenet, LexisNexis, janvier 2007, ISBN 978-2-7110-0669-4, 396 p.

N. ALOUPI, C. FLAESCH-MOUGIN, C. KADDOUS, C. RAPOPORT, *Commentaire Mégret – Les accords internationaux de l'Union européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2019, 368 p.

J. AUVRET-FINCK, *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme. État des lieux et perspectives*, Bruxelles, Larcier, 2010, 331 p.

J. AUVRET-FINCK (dir.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, Larcier, Bruxelles, 2013, ISBN : 978-2-8044-5770-9, 273 p.

J. AUVRET-FINCK, *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, Larcier, 2014, ISBN : 978-2-8044-6768-5, 356 p.

J. AUVRET-FINCK et A. S. MILLET-DEVALLE (dir.), *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ?*, Pedone, Institut du droit de la paix et du développement, 2017, 430 p.

B. BERTRAND, *Nouveaux modes de production de droit de l'Union européenne*, Presses Universitaires de Rennes - P.U.R, 10/2018, 335 p., ISBN : 978-2-7535-7550-9.

C. BILLET, A. TURMO, (dir.), *Coopération opérationnelle en droit pénal de l'Union européenne*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, 232 p.

C. BLUMANN et F. PICOD (dir.), *L'Union européenne et les crises*, coll. Droit de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2010, 349 p.

I. BOSSE-PLATIERE, C. RAPOPORT (dir.), *Abécédaire de droit de l'Union européenne*, En l'honneur de Catherine Flaesch-Mougin, Presses universitaires de Rennes, coll. droits européens, 2017, 642 p.

C. BÖTTCHER and M. WOLF (eds.), *Moving EU Civilian Crisis Management Forward. More Capable, More Flexible, More Responsive*, DGAP report, January 2019, 29 p.

A. CAMMILLERI-SUBRENAT, *Le droit de la politique européenne de sécurité et de défense dans le cadre du traité de Lisbonne*, Paris Lavoisier, 2010, Sciences du risque et du danger (SRD), 293 p.

F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra stati Membri e Unione Europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Editoriale Scientifica, 2020, ISBN 978-88-9391-897-8, 323 p.

F. CASOLARI and M. GATTI (eds.), *The application of UE law beyond its borders*, Centre for the Law of EU external relations, 2022/3, T.M.C. Asser Instituut, The Hague, 243 p.

V. CATTOIR-JONVILLE et J. SAISON, *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité : mélanges en l'honneur de Pierre-André Lecocq*, Université Nord Lille 2, 2011, 480 p., ISBN 978-2-7466-4186-0.

C. CHEVALLIER-GOVERS, *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, Paris, Mare et Martin, 2017, 560 p.

C. CHEVALLIER-GOVERS et R. TRINIERE, *De Frontex à Frontex : vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières*, Bruylant, Droit de l'Union européenne, 2019, 289 p.

V. CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes. Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés européennes*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit international, T 74, 1974, 492 p.

M. Couston, *Droit de la sécurité internationale*, Larcier, Coll. Paradigme – Master, Bruxelles, 2016, 346 p.

M. CREMONA, J. MONAR and S. POLI (dir.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, Éd. Peter Lang, 2011, 438 p.

G. DE KERCHOVE, A. WEYEMBERGH, *Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Coll. Études européennes, 2003, 325 p.

C. DEUBNER, *Linking and overlap between the UE's security policies*, FEPS Studies, July 2016, 53 p.

M. DONY, *La dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un bilan à mi-parcours*, Editions de l'Université de Bruxelles, Institut d'Études européennes, Bruxelles, 2012, 286 p.

P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, Oxford University Press, 2nd edition, 26 May 2011, ISBN: 9780199606634, 571 p.

D. FIOTT, *The CSDP In 2020: The EU's legacy and ambition in security and defence*, EU Institute for Security Studies (EUISS), 2020, 152 p.

C. FLAESCH-MOUGIN, *Le droit de l'Union européenne en principes: Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Editions Apogée, 2005, 832 p.

C. FLAESCH-MOUGIN, *Union européenne et sécurité : aspects internes et externe*, Bruylant, juillet 2009, 456 p., ISBN 978-2-8027-2696-8.

C. FLAESCH-MOUGIN et L. S. ROSSI, *La dimension extérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, coll. Rencontres européennes, Bruxelles, Bruylant, 2013, 669 p.

M. GATTI, *European External Action Service Promoting Coherence through Autonomy and Coordination*, Brill – Nijhoff, 23 septembre 2016, ISBN-13: 978-9004322769, 370 p.

P. KLIKUNAS, T. TAMMINEN, *The CSDP Handbook on Advisory Support to Tackling Organised Crime*, CMC Finland, October 2019, 100 p.

A.-S. LAMBLIN-GOURDIN et E. MONDIELLI, *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruylant 2013, 454 p.

J.-C. MARTIN, *La gestion des frontières extérieures de l'Union. Défis et perspectives en matière de sécurité et de sûreté*, colloque de Nice 4-5 novembre 2010, Pédone, UFR Institut du Droit de la Paix et du Développement, 2011, 300 p.

R. MEDHI, *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la « crise des réfugiés » en Méditerranée*, DICE Éditions, Confluence des droits n°11, 2020, 154 p.

V. MICHEL, *Recherches sur les compétences de la Communauté européenne*, L'Harmattan, collection Logiques juridiques, 2003, 704 p.

E. NEFRAMI, *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 450 p.

E. NEFRAMI, *L'action extérieure de l'Union européenne : Fondements, moyens, principes*, Paris, Coll. Systèmes Droit, LGDJ, 2010, 216 p.

E. NEFRAMI, M. GATTI (eds.), *Constitutional Issues of EU external relations law*, Nomos Verlagsgesellschaft, 17 octobre 2018, 452 p.

L. PALADINI, *Il servizio europeo per l'azione esterna. Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, Collana di Studi sull'integrazione europea, Cacucci editore, Bari, 2017, 204 p.

E. POIDEVIN, *L'Union européenne et la politique étrangère. Le haut représentant pour la politique étrangère et les affaires européennes et de sécurité commune : moteur réel ou leadership par procuration ?*, Paris, L'Harmattan, 2010, 212 p.

J. REHRL, *Handbook on CSDP The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Volume I, 4th edition, 2021; 263 p.

I. ROBERGE, *Europe et sécurité après le traité de Lisbonne*, Collection Etudes stratégiques internationales, Bruylant 2013, ISBN : 978-2-8027-4061-2, 155 p.

U. C. SCHROEDER, *The organization of European security governance. Internal and external security in transition*, Routledge, 2011, 222 p.

T. TARDY, Report n° 31, *Recasting EU civilian crisis management*, EU Institute for Security Studies (EUISS), January 2017, 86 p.

M. TELO, *The European Union and Global Governance*, Routledge, London, New-York, 2009, 353 p.

F. TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 544 p.

F. TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Paris : La Documentation française, 2010, Réflexe Europe, 120 p.

III. Articles, contributions, working papers

S. ADAM, "The legal basis of international agreements of the European Union in the post-Lisbon era", in I. GOVAERE, E. LANNON, P. VAN ELSUWEGE, and S. ADAM (ed.), *The European Union in the World, Essays in Honour of Marc Maresceau*, Leiden : Nijhoff, 2014, pp. 65-86.

J. ARGOMANIZ, "A rhetorical spill-over? Exploring the link between the European Union Common Security and Defence Policy (CSDP) and the External Dimension in EU Counter-terrorism", *European Foreign Affairs Review*, January 2012, 30 p., disponible sur: <https://www.researchgate.net/publication/255701315> (consulté en octobre 2024).

R. ANGRISANI, « Frontex : plus qu'une simple agence décentralisée, moins qu'un sujet concrètement justiciable », *Cahiers de la sécurité et de la justice* 2022/2 (N° 55), Éditions Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur, pp. 26-34.

J. AUVRET-FINCK, « Le cadre juridique de référence de la lutte contre le terrorisme » in *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2010, p. 17-55.

J. AUVRET-FINCK, « Les perspectives de l'Union en matière d'action extérieure : le haut représentant et le service d'action extérieure », in C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *La relance de l'Union européenne et la présidence française*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Rencontres européennes », 2011, p. 49-67.

J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – historique, dispositions générales, insertion dans les relations extérieures », *Jurisclasseur Europe*, Fascicule n° 2600, 2012.

J. AUVRET-FINCK, « L'échange d'information dans les accords PNR conclus par l'Union européen avec les États tiers », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir.), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, Paris, Mare et Martin, 2017, pp. 267-283.

J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune – Acteurs », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 2610, 2020.

J. AUVRET-FINCK, « Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – Moyens d'action – Financement », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 2611, 2021.

L. AXWORTHY, « La sécurité humaine : la sécurité des individus dans un monde en mutation », *Politique étrangère* n°-1999, p. 333-342.

G. BACHOUÉ PEDROUZO, « Le rattachement de la lutte contre le terrorisme à la PESC ou comment la Cour de justice déroule son fil d'Ariane... », GDR-ELSJ, 24 juillet 2012, <http://www.gdr-elsj.eu/2012/07/24/cooperation-judiciairepenale/le-rattachement-de-la-lutte-contre-le-terrorisme-a-la-pesc-ou-comment-la-cour-de-justice-deroule-son-fil-dariane/> (consulté en octobre 2024).

P. BACOT, « Dire et penser les Europes et les sécurités », in Ian ROBERGE, *Europe et sécurité après le traité de Lisbonne*, Collection Etudes stratégiques internationales, Bruyant 2013, ISBN : 978-2-8027-4061-2, pp. 15-26.

L. BALMOND, « Politique de sécurité et de défense commune et terrorisme », in J. AUVRET-FINCK (dir.), *L'Union européenne et la lutte contre le terrorisme*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2010, pp. 199-216.

L. BALMOND, « Le Parlement européen et la PSDC », in J. AUVRET-FINCK (dir.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, Larcier, Bruxelles, 2013, pp. 137-159.

L. BALMOND, « L'Opération EUNAVFOR MED SOPHIA », paru dans PSEI, Numéro 2, Questions de paix et de sécurité européenne et internationale, L'Opération EUNAVFOR MED SOPHIA, mis en ligne le 21 novembre 2015, disponible sur : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=699> (consulté en octobre 2024).

L. BALMOND, « Le règlement 2016/1624 du 14 septembre 2016 du Parlement européen et du Conseil créant un « corps européen de garde-frontières et de garde-côtes » et la sécurité des approches maritimes de l'Union européenne : une occasion manquée ? » in PSEI n° 8, disponible sur : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1784#ftn47> (consulté en octobre 2024).

J.-C. BARBATO, « Le maintien du caractère intergouvernemental de la politique étrangère et de sécurité commune », in A.-S. LAMBLIN-GOURDIN et E. MONDIELLI (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, Bruxelles, 2013, pp. 365-384.

S. BARBOU DES PLACES, « Frontex troisième version : grands pouvoirs... mais grandes responsabilités ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 131.

S. BARBOU DES PLACES, « « L'instrumentalisation des migrants », la « menace hybride » et la multiplication des dérogations au droit commun de l'asile », *Chronique Droit de l'asile et de l'immigration*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2022, p. 251.

S. BARBOU DES PLACES, « En attendant la Cour, toujours pas de responsabilité de Frontex... », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2024, p. 201.

C. BEAUCILLON, « Projection normative et optimisation du droit international : la fin et les moyens des mesures restrictives de l'Union européenne en réaction aux violations graves des droits de l'homme », *Revue Affaires Européenne*, 2021/3, pp. 611-622.

C. BEAUCILLON, « Lutte contre l'impunité ou alternative à la justice ? À propos des mesures restrictives de l'Union européenne en réaction aux violations graves des droits de l'homme », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°127, 2021, pp. 551-571.

E. BERNARD, « La communautarisation de la défense européenne dans le contexte de la guerre en Ukraine », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2023, p. 325.

A. BERRAMDANE, « La militarisation des frontières de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2018 p. 222.

P. BERTHELET, « Quel avenir pour le comité de sécurité intérieure européenne (COSI) ? », *Réseau Universitaire européen Droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice*, 26 novembre 2013, disponible sur : <http://www.gdr-elsj.eu/2013/11/26/cooperation-policiere/quel-avenir-pour-le-comite-de-securite-interieure-europeenne-cosi/> (consulté en octobre 2024).

P. BERTHELET, « Le déploiement du Corps européen de garde-frontières se poursuit malgré une série d'écueils », 12 juin 2017, disponible sur : <http://securiteinterieurefr.blogspot.com/2017/06/le-deploiement-du-corps-europeen-de.html> (consulté en octobre 2024).

P. BERTHELET, « Frontex 3.0 : l'agence connaît une nouvelle réforme ! », 8 octobre 2018, disponible sur : <http://securiteinterieurefr.blogspot.com/2018/10/frontex-30-lagence-connaît-une-nouvelle.html> (consulté en octobre 2024).

B. BERTRAND, « Comment l'UE lutte contre la désinformation en ligne », *The conversation*, 22 novembre 2021, disponible sur : <https://theconversation.com/comment-lue-lutte-contre-la-desinformation-en-ligne-171230> (consulté en octobre 2024).

D. BIGO, "When Two Become One. Internal and External Securitisations in Europe", in: M. KELSTRUP and M. WILLIAMS (eds), *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, Routledge, London, 2000, pp. 171-204.

C. BILLET, « Cohérence de l'Action extérieure de l'UE et dimension externe de l'ELSJ », *Annuaire de droit européen*, 2006, Ed. Bruylant, p. 538-556.

C. BILLET, « Cohérence et différenciation(s) dans le cadre de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », *RMCUE*, n°523, 2008, p. 680-684.

C. BILLET, A. HAMONIC, « Union européenne et sécurité », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2011, p. 671.

C. BILLET, « Coopération en matière pénale : Signature, conclusion et entrée en vigueur des nouveaux accords PNR avec les États-Unis et l'Australie », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2013/1, p. 132.

C. BILLET, A. HAMONIC, « Réaction renouvelée et renforcée de l'Union européenne aux naufrages de migrants en Méditerranée : l'Union européenne à la recherche d'une réponse globale », *Chronique L'action extérieure de l'Union européenne*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2015, p. 623.

C. BILLET, « Le transfert de données à caractère personnel aux États tiers : l'évolution de la protection par l'UE », in A. BLANDIN (dir.), *Droits et souveraineté numérique en Europe*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 165-188.

C. BILLET, « Les spécificités institutionnelles de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice », in B. BERTRAND (dir.), *Les nouveaux modes de production du droit de l'Union européenne, La dialectique du droit institutionnel et du droit matériel*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Droits européens, 2018, pp. 295-327.

C. BILLET, « Quelle(s) responsabilité(s) pour l'agence Frontex ? », in P. CHAUMETTE, *Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, GOMILEX, 2018, 978-84-17279-02-8, pp. 407-426.

C. BILLET, « La coopération de Frontex avec les pays tiers », in C. CHEVALLIER-GOVERS et R. TINIERE (dir.), *De Frontex à Frontex. Vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières*, 1^{er} édition, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 131-145.

C. BILLET, « Nouveaux « accords sur le statut » relatifs aux actions menées par l'Agence de garde-frontières et de garde-côtes sur le territoire d'États tiers », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 131.

C. BILLET, « Développement de la coopération opérationnelle avec les États voisins en matière d'ELSJ », Chronique Action extérieure de l'UE, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 736.

C. BILLET, A. TURMO, « Avant-propos » in C. BILLET, A. TURMO, (dir.), *Coopération opérationnelle en droit pénal de l'Union européenne*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 11-13.

C. BILLET, « L'échange et la protection de données avec les États tiers : un nouveau volet prioritaire de l'action extérieure de l'Union ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 689.

C. BILLET, « Constantes adaptations dans le développement de l'action extérieure en matière migratoire », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 692.

C. BILLET, « L'agenciarisation de l'ELSJ comme réponse face aux crises », in N. BREMAND, C. BILLET, L. FROMONT et C. WARIN (éd.), *Le Traité de Lisbonne 10 ans après : une Union à la croisée des chemins ?* Blog droit européen, special Working Papers series, 4/2020, mai 2020.

C. BILLET, « Le développement de la coopération des agences ELSJ avec des États tiers. Entre recherche d'efficacité dans la gestion de la « crise des réfugiés » et cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne », in R. MEDHI (dir.), *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la « crise des réfugiés » en Méditerranée*, DICE Éditions, Confluence des droits n°11, 2020, p. 79-94.

C. BILLET, « La mobilisation des instruments de la politique migratoire au service de la sécurité des frontières et de la politique étrangère de l'UE », *Chronique Action extérieure de l'UE, Revue trimestrielle de droit européen*, 2022, p. 529.

D. BLANC, « La lutte de l'Union européenne contre la piraterie maritime dans l'océan Indien : la stratégie réussie d'un acteur global », *Revue de l'Union européenne*, 2016, p. 610.

M. BLANQUET, « L'évolution des impératifs de sécurité dans les politiques européennes », in, C. FLAESH-MOUGIN, (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruylant, 2009, ISBN 978-2-8027-2696-8, p. 13-78.

S. BLOCKMANS, "Differentiation in CFSP", in S. BLOCKMANS (ed.), *Differentiated Integration in the EU. From the Inside Looking Out*, Brussels, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2014, p. 46-56.

S. BLOCKMANS, « Differentiation in CFSP: Potential and Limits », *EU 60: Re-founding Europe the responsibility to propose*, Istituto Affari Internazionali, 8 March 2017, ISBN 978-88-9368-032-5.

C. BLUMANN, « Objectifs et principes en droit de l'Union européenne », in C. FLAESH-MOUGIN (Dir), *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, éd. Apogée, 2005, pp. 39-67.

C. BLUMANN, « Quelques considérations sur la notion de communautarisation dans le cadre de l'Union européenne », in Collectif, *Droit et politique à la croisée des cultures. Mélanges Philippe Ardant*, LGDJ, Paris, 1999, p. 61-76.

C. BLUMANN, « Les compétences de l'Union européenne en matière de droits de l'homme », *Revue des Affaires Européennes*, 2006/1, pp. 11-30.

C. BLUMANN, « conclusions générales : objectifs et intérêt de l'Union européenne », in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, 1^{er} édition, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 413-430.

I. BOSSE-PLATIERE, « Le volet judiciaire de la lutte contre la piraterie maritime en Somalie : les accords de transfert conclus par l'Union européenne avec les États tiers », V. CATTOIR-JONVILLE et J. SAISON (dir.), *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité. Mélanges en l'honneur du Professeur Pierre-André Lecocq*, Imprimerie centrale du Nord, 2011, pp. 91- 112.

I. BOSSE-PLATIÈRE, « L'objectif d'affirmation de l'Union sur la scène internationale », in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, 1^{er} édition, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 265-292.

I. BOSSE-PLATIERE et C. FLAESH-MOUGIN, « Bases juridiques post-Lisbonne : plusieurs recours contentieux enrichissent la réflexion », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2012. p. 704.

I. BOSSE-PLATIERE, « L'Union européenne intensifie les sanctions à l'égard du régime syrien », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2012 p. 718.

I. BOSSE-PLATIERE, « Le Parlement européen et le volet externe l'espace de liberté, de sécurité et de justice », in C. FLAESCH-MOUGIN et L. S. ROSSI (dir.), *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, coll. Rencontres européennes, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 71-92.

I. BOSSE-PLATIERE, « Le Parlement européen et la procédure de conclusion des accords internationaux », in J. AUVRET-FINCK (dir.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, Ed. Larcier, Bruxelles, 2013, p. 79-108.

I. BOSSE-PLATIERE, « La Cour confirme le rattachement de la lutte contre le terrorisme international et son financement à la PESC », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2013, p. 118.

I. BOSSE-PLATIERE, « L'insertion des clauses de coopération en matière de sécurité dans les accords externes de l'Union européenne », in J. AUVRET-FINCK (dir.), *Vers une relance de la Politique de Sécurité et de Défense commune ?*, Bruxelles, Larcier 2014, pp. 315-336.

I. BOSSE-PLATIERE, « Procédure de conclusion des accords internationaux dans le domaine de la PESC : quand la Cour se fait équilibriste », *Chronique L'action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2014, p. 740.

I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif de sécurité entre PESC et ESLJ : quelques réflexions à partir de l'affaire C-130/10 (C.J.U.E., 19 juillet 2012, Parlement européen c. Conseil) », in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (dir.), *L'identité en droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude BLUMANN*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 59-75.

I. BOSSE-PLATIERE, A. HERVE, « La CJUE juge le projet d'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme incompatible avec les traités : quelques réflexions concernant l'action extérieure de l'UE », *Chronique L'action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2015 p. 220.

I. BOSSE-PLATIERE, « La cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne », *Revue du droit public*, n°6, 2016, p. 1739.

I. BOSSE-PLATIERE, « Bis repetita ? La Cour confirme qu'un accord de transfert, à un État tiers, des pirates appréhendés par la force navale Atalanta est bien un accord PESC dont la négociation doit respecter un minimum d'exigences démocratiques » *Revue trimestrielle de droit européen*, 2016. p. 611.

I. BOSSE-PLATIERE, C. FLAESCH-MOUGIN, C. BILLET, C. DELCOURT, A. HAMONIC, « Brexit et action extérieure de l'Union européenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2016, p.759.

I. BOSSE-PLATIERE, « Après l'arrêt Elitaliana et avant l'arrêt Rosneft, la Cour restreint les limites de son incompétence en matière de PESC », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2017, p.123.

I. BOSSE-PLATIERE, « Le juge de l'Union, artisan de la cohérence du système de contrôle juridictionnel au sein de l'Union européenne, y compris en matière de PESC », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017, p. 555.

I. BOSSE-PLATIERE, « L'application du principe de subsidiarité dans le cadre de l'action extérieure », in E. NEFRAMI, M. GATTI (eds.), *Constitutional Issues of EU external relations law*, Nomos Verlagsgesellschaft, 17 octobre 2018, pp. 111-136.

I. BOSSE-PLATIERE, « La spécificité de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) dans ses rapports avec le reste de l'action extérieure de l'Union européenne ou l'unité du droit de l'action extérieure en question », in B. BERTRAND (dir.), *Les nouveaux modes de production du droit de l'Union européenne La dialectique du droit institutionnel et du droit matériel*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Droits européens, 2018, pp. 233-248.

I. BOSSE-PLATIERE, « Les exceptions à l'incompétence de la Cour de justice en matière de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) », In E. CARPANO, G. MARTI, *L'exception en droit de l'Union européenne*, Coll. Droits européens, PUR, 2019, p. 95-114.

I. BOSSE-PLATIERE, « À propos de la mise en œuvre de l'Accord de partenariat et de coopération avec le Kazakhstan, la Cour confirme la banalisation du contentieux de la base juridique », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 119.

I. BOSSE-PLATIERE, « L'Union européenne se dote d'un régime général de mesures restrictives contre les graves violations des droits de l'homme dans le monde », *Chronique Action extérieure de l'UE*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2021, p. 679.

I. BOSSE-PLATIERE, C. FLAESCH-MOUGIN, P. CATHELAIN, L.-M. CHAUVEL, C. DELCOURT, A. HAMONIC, A. HERVE, C. RAPOPORT, K. TEFFAHI et A. THILLIER, « L'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni : les singularités d'un accord externe inédit », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2021, p. 809.

I. BOSSE-PLATIERE, « À quand la signature de l'accord post-Cotonou ? », *Chronique Action extérieure de l'UE*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2022, p. 532.

A. BOUVERESSE, « Frontex : une agence responsable et sous contrôles ? Ni blanc-seing ni « dirty hands » », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017/3, n° 3, p. 477.

C. BREITLER, « Jurisdiction in CFSP Matters – Conquering the Gallic Village One Case at a Time? », *europeanlawblog*, 13 October 2022, disponible sur : <https://www.europeanlawblog.eu/pub/jurisdiction-in-cfsp-matters-conquering-the-gallic-village-one-case-at-a-time/release/1>, (consulté en octobre 2024)

Y. BUCHET DE NEUILLY, « Y a-t-il un pilote dans la gestion des crises ? Attentes et enjeux de cohérence dans les interventions européennes extérieures », *Revue française d'administration publique*, n° 181, 2022, pp. 149-166.

Y. BUCHET DE NEUILLY, « Chapitre 3 - L'Union européenne et la sécurité collective, Usages, activation et canalisation des ressources militaires expéditionnaires », in A. BAZIN, C.

TENENBAUM (dir.), *L'union européenne et la paix*, Relations internationales, Presses de Sciences Po, 2017, 240 p., pp. 63-86.

M.-C. CADILHAC, C. RAPOPORT, « Conclusion de l'accord d'association UE-Ukraine : le Conseil voit double ! », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, p. 213.

A. CAMMILLERI-SUBRENAT, « La nouvelle approche globale de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) », *Revue de l'Union européenne*, 2012, p. 595.

E. CARLI, "Operation EUNAVFOR MED Sophia in the Framework of the European Agenda on Migration: Practical Aspects and Questions of International Law", *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2018, pp. 135-151.

C. CASTETS-RENARD, « La collecte et l'échange de données personnelles à des fins de lutte contre le terrorisme dans l'ELSJ et hors ELSJ », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir.), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, Paris, Mare et Martin, 2017, pp. 95-112.

L.-M. CHAUVEL et A. HAMONIC, « La diversification des régimes thématiques de mesures restrictives » *Chronique L'action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 746.

L.-M. CHAUVEL, « La présidente von der Leyen établit l'organisation de sa « Commission géopolitique » en matière d'action extérieure », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 679.

C. CHEVALLIER-GOVERS, « Sécurité et droits de l'Homme dans l'Union européenne », in C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruylant, 2009, pp. 135-150.

C. CHEVALLIER-GOVERS, « Rapport introductif », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir.), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, Paris, Mare et Martin, 2017, pp. 13-27.

C. CHEVALLIER-GOVERS, « L'approche globale de l'Union européenne à l'encontre de la traite des êtres humains », in M. AILINCAI, C. CHEVALLIER-GOVERS, V. EDJAHARIAN-KANAA, *Les Europes de l'intérieur, vers l'extérieur, Mélanges en l'honneur du Professeur Catherine Schneider*, Mare & Martin, 2021, 834 p., pp. 441-463.

L. CLEMENT-WILZ, « L'injusticiabilité des activités de l'Agence Frontex ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017, p. 511.

D. COLARD, « L'Union européenne, laboratoire et modèle des nouvelles formes de la sécurité », in Y. JEANCLOS (dir.), *La sécurité de l'Europe et les relations transatlantiques au seuil du XXI^e siècle*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 243-258.

F. CASOLARI, « EU Member States' international engagements in AFSJ domain: Between subordination, complementarity, and incorporation », in C. FLAESCH-MOUGIN et L. S.

ROSSI, *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice après le Traité de Lisbonne*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 23-69.

L. COUTRON, « Consécration de la compétence préjudicielle de la Cour de justice dans le contentieux des mesures restrictives, *Chronique Contentieux de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2017 p. 418.

L. COUTRON, « La consécration de la possibilité de demander réparation du préjudice causé par des mesures restrictives prévues par des décisions PESC : un gain de protection juridictionnelle en trompe-l'œil ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2021 p. 627.

M. CREMONA, "EU External Action in the JHA Domain: A Legal Perspective", in M. CREMONA, J. MONAR, S. POLI (dir), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, P. LANG, 2011, pp. 77-118.

G. DAVIES, « The General Court finds Frontex not liable for helping with illegal pushbacks: it was just following orders », *europeanlawblog*, disponible sur: <https://www.europeanlawblog.eu/pub/the-general-court-finds-frontex-not-liable-for-helping-with-illegal-pushbacks-it-was-just-following-orders/release/1> (consulté en octobre 2024).

P. DE BRUYCKER and A. WEYEMBERGH, "The External Dimension of the European Area of Freedom, Security and Justice", in M. TELLO, *The European Union and Global Governance*, Routledge, 2009, pp. 210-232.

G. DE KERCHOVE, S. MARQUARDT, « Les accords internationaux conclus par l'Union européenne », *Annuaire Français de Droit International*, 2004, CNRS Editions, Paris, pp. 803-825.

G. DE KERCHOVE, « L'Union européenne et le monde dans la lutte contre le terrorisme », in M. DONY (dir.), *La dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un bilan à mi-parcours*, Editions de l'Université de Bruxelles, Institut d'Études européennes, Bruxelles, 2012, pp. 81-96.

G. DE VRIES, "The nexus between EU Crisis Management and Counter-terrorism" in S. BLOCKMANS (ed.) *The European Union and Crisis Management*, The Hague, T.M.C. ASSER, 2008, pp. 355-372.

E. DUBOUT, « Les enjeux constitutionnels du pouvoir de substitution de l'agence Frontex », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017, p. 457.

L. DUMOULIN, « La stratégie européenne de lutte contre le terrorisme : dernier rapport du coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l'Union », *Réseau Universitaire européen Droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice*, disponible sur : <https://www.gdr-elsj.eu/2012/06/16/cooperation-policiere/la-strategie-europeenne-de-lutte-contre-le-terrorisme-dernier-rapport-du-coordonateur-de-la-lutte-contre-le-terrorisme-de-lunion/> (Consulté en octobre 2024).

C. ECKES, « The CFSP and Other EU Policies: A Difference in Nature? », *European Foreign affairs review*, 2015, n° 4, pp. 535-552.

N. FABRIZI-RACINE, « Frontex, nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes : Des données et des hommes », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 21 mars 2017, disponible sur : <http://revdh.revues.org/3037> (consulté en octobre 2024).

F. FAVIERE, « La coordination opérationnelle entre les opérations PSDC et les agences ELSJ en matière migratoire », *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*, 2019, Numéro 14, disponible sur <https://shs.hal.science/halshs-02944549/file/6.pdf> (consulté en octobre 2024).

F. FAVIERE, « L'atténuation de la spécificité de la défense par la Cour de justice de l'Union européenne », Presses Universitaires de Rennes, à paraître, contribution orale au colloque « Quelle spécificité de la défense en droit de l'Union européenne ? » organisé par A. HAMONIC à l'Université de Rennes 1, les 21 et 22 octobre 2021.

F. FAVIERE, « La réaction de l'Union européenne face à l'agression armée de la Russie contre l'Ukraine : La PESD dans une ère nouvelle ? », Billet « Réaction à l'actualité », publié le 10 mars 2021 sur le site internet de l'Association Française d'Études Européennes (AFEE) : <https://afee-cedece.eu/la-reaction-de-lunion-europeenne-face-a-lagression-armee-de-la-russie-contre-lukraine-la-pesc-dans-une-ere-nouvelle/> (consulté en octobre 2024).

F. FAVIERE, « La compétence de l'Union européenne en matière de lutte contre la désinformation : Démêler le vrai du faux de l'arrêt du Tribunal de l'Union du 27 juillet 2022, RT France contre Conseil, T-125/22 », Billet « Réaction à l'actualité », publié le 13 octobre 2022 sur le site internet de l'Association Française d'Études Européennes (AFEE) : <https://afee-cedece.eu/la-competence-de-lunion-europeenne-en-matiere-de-lutte-contre-la-desinformation-demeler-le-vrai-du-faux-de-larret-du-tribunal-de-lunion-du-27-juillet-2022-rt-fr/> (consulté en octobre 2024).

F. FAVIERE, « Les mesures restrictives de l'Union européenne contre les campagnes de désinformation dans le contexte du conflit armé en Ukraine », in L. POTVIN-SOLIS (dir.), *L'Union européenne et la paix*, 1^{ère} édition, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 485-504.

F. FAVIERE, A. HAMONIC, « Espaces de conflictualité classiques et nouveaux espaces de sécurité : l'UE investit tous azimuts les différents domaines de la défense », Chronique Action extérieure de l'Union européenne, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2023, p. 497.

A. FENET, « Le service européen pour l'action extérieure » in A.-S. LAMBLIN-GOURDIN et E. MONDIELLI, (dir.), *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, 1^{ère} édition, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 69-93.

A. FERON, « Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité », *Courrier du CRISP*, 2013, n° 2183-2184, pp. 5-58.

D. FIOTT, G. LINDSTROM, Strategic Compass, New bearings for EU security and defence?, Chaillot paper n° 171, *EU Institute for Security Studies*, 15 December 2021, 66 p.

C. FLAESCH-MOUGIN, « Avant-propos », in C. FLAESCH-MOUGIN, *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruylant, 2009, ISBN 978-2-8027-2696-8, pp. XV-XIX.

C. FLAESCH-MOUGIN et C. RAPOPORT, « Les instruments de gestion de crise de l'U.E. », in C. BLUMANN et F. PICOD (dir.), *L'Union européenne et les crises*, coll. Droit de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 169-217.

C. FLAESCH-MOUGIN, « L'article 218 TFUE, une « norme autonome et générale de portée constitutionnelle » ? », in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (dir.), *L'identité en droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude BLUMANN*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 337-359.

C. FLAESCH-MOUGIN, « L'accord de partenariat et de coopération renforcé avec le Kazakhstan, inauguration d'un APC modernisé en Asie centrale et confirmation d'une dérive intergouvernementale de l'action extérieure de l'Union européenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2016, p. 627.

C. FLAESCH-MOUGIN, « La Cour précise la portée de l'article 216, paragraphe 1, TFUE et confirme l'existence d'une compétence externe de l'Union dans un domaine de compétence partagée n'ayant pas fait l'objet d'une réglementation commune », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, p. 206.

C. FLAESCH-MOUGIN, « Signature d'un accord de partenariat stratégique avec le Japon : l'Union en recul sur ses principes », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 138.

C. FLAESCH-MOUGIN, « Suite à certains arrêts de la Cour, le Conseil fait de la résistance », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 682.

P. GARCÍA ANDRADE, "Tackling Migration Externally Through the EU Common Foreign and Security Policy: A Question of Legal Basis", in J. SANTOS VARA, P. GARCÍA ANDRADE and T. MOLNÁR (Eds), *The Externalisation of EU Migration Policies in Light of EU Constitutional Principles and Values*, European Papers, Vol. 8, 2023, No 2, pp. 959-984.

M. GAUTIER, « La participation des États tiers à l'espace de liberté, de sécurité et de justice », in I. BOSSE-PLATIERE, C. RAPOPORT (dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 239-253.

M. GATTI, « The role of the european external action service in the external dimension of the area of freedom, security and justice », in C. FLAESCH-MOUGIN et L. S. ROSSI, *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, mars 2013, pp. 171-193.

M. GATTI, "Conflict of Legal Bases and the Internal-External Security Nexus: AFSJ versus CFSP", in E. NEFRAMI, M. GATTI (eds.), *Constitutional Issues of EU external relations law*, Nomos Verlagsgesellschaft, 17 October 2018, pp. 89-110.

B. GIEGERICH, "Military and Civilian Capabilities for EU-led Crisis-Management Operations", in B. GIEGERICH (ed.), *Europe and Global Security*, London: IISS, 2010, pp. 41-58.

I. GOVAERE et V. DEMEDTS, « Quelle définition de l'« externe » en matière d'ELSJ ? Le cadre et les enjeux », in C. FLAESCH-MOUGIN et L. S. ROSSI (dir.), *La dimension extérieure*

de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne, coll. Rencontres européennes, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 489-508.

I. GOVAERE, « Compétence. Attribution des compétences post-Lisbonne : entre clarté et complexité », in I. BOSSE-PLATIERE, C. RAPOPORT (dir.), *Abécédaire de droit de l'Union européenne, En l'honneur de Catherine Flaesch-Mougin*, Presses universitaires de Rennes, coll. droits européens, 2017, pp. 121-133.

A. HAMONIC, « Biographie des opérations de gestion de crise de l'Union européenne », in C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, coll. Rencontres européennes, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 293-320.

A. HAMONIC, « Défense/Armement : conclusion de l'accord UE/OCCAR sur la protection d'informations classifiées et renouvellement du soutien de l'UE aux initiatives internationales en faveur de la lutte contre la prolifération des armements », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2013/1, n° 1, p. 130.

A. HAMONIC, « Lancement de deux nouvelles opérations de gestion de crise de l'Union européenne en Afrique », *Chronique L'action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2014, p. 753.

A. HAMONIC, « Précisions sur le statut contentieux des opérations de gestion de crise de l'Union », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2016, p. 129.

A. HAMONIC, « EUNAVFOR MED Opération Sophia : opération renommée, transformée et autorisée... mais toujours limitée », *Chronique L'action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2016, p. 131.

A. HAMONIC, « Opérations de gestion de crise de l'Union : création d'une nouvelle mission militaire et adaptation de plusieurs mandats », *Chronique L'action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2016, p. 625.

A. HAMONIC, « Le financement des questions militaires dans l'Union européenne : vers plus de solidarité ? », *Lavoisier, « Gestion & Finances Publiques »*, 2017/4 N° 4, pp. 9-15.

A. HAMONIC, « Vers une diversification des actions opérationnelles de l'UE au titre de la PESC », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018, p. 619.

A. HAMONIC, « Opérations de gestion de crise : établissement d'un pacte en matière de PSDC civile ; transfert de l'état-major d'EUNAVFOR Atalanta ; courte prorogation d'EUNAVFOR MED Sophia », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2019 p.136.

A. HAMONIC, « Deux nouvelles opérations de gestion de crise : EUAM RCA en République centrafricaine et EUNAVFOR MED IRINI en Méditerranée », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 706.

A. HAMONIC, « De quelques innovations stratégiques, financières et institutionnelles en matière de gestion des crises », *Chronique Action extérieure de l'UE, Revue trimestrielle de droit européen*, 2021, p. 696.

A. HAMONIC, « Guerre en Ukraine : réaction multidimensionnelle de l'Union au titre de son action extérieure », *Chronique Action extérieure de l'UE, Revue trimestrielle de droit européen.*, 2022, p. 514.

P. HAROCHE, « Une « Commission géopolitique » ? L'affirmation de la Commission européenne comme acteur stratégique sur la scène internationale », *Note de recherche n° 119, IRSEM*, 8 février 2022, 12 p.

C. HENRION, « Les groupements tactiques de l'Union européenne », Note d'analyse, *Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité*, disponible sur : https://www.grip.org/wp-content/uploads/2010/01/NA_2010-01-18_FR_C-HENRION.pdf (consulté en octobre 2024).

T. HERRAN, « La distinction entre l'information et le renseignement dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Réflexions à propos de l'échanges de données entre forces de police », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne* Paris, Mare et Martin, 2017, pp. 33-50.

A. HERVE, « Les résistances des États membres au développement des relations conventionnelles de l'Union européenne : quels enseignements tirer de la conclusion de l'accord de libre-échange UE/Canada et de l'accord d'association UE/Ukraine ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2017, p. 119.

C. HILLION, « Cohérence et action extérieure de l'Union européenne » in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 229-261.

C. HUISMAN, “Internal-External security nexus: CSDP-JHA cooperation”, *Handbook on CSDP The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Volume I, 4th edition, 2021, pp. 180-184.

C. HUISMAN, « A policy response to foreign information manipulation's impact on civilian CSDP missions », *Center for International Peace Operations*, 11 July 2022, 4 p.

A. IANNIELLO-SALICETI, « La protection des données personnelles et l'introuvable définition de l'ordre public », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, Paris, Mare et Martin, 2017, pp. 503-526.

C. KADDOUS, “Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty” in S. GRILLER, J. ZILLER, *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, 2008, pp. 205-221 .

M. KALDOR, « La sécurité humaine : un concept pertinent ? », *Politique étrangère*, 2006/4, pp. 901-914.

P. KOUTRAKOS, « The External Dimension of the AFSJ and Other EU External Policies », in M. CREMONA, J. MONAR and S. POLI (dir.), *The External Dimension of the European*

Union's Area of Freedom, Security and Justice, Bruxelles, Éd. Peter Lang, 2011, pp. 139 et 162.

P. KOUTRAKOS, "The nexus between CFSP/CSDP and the Area of Freedom, Security and Justice", in *Research Handbook in EU Common Foreign and Security Policy*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2018, ISBN 1785364073, pp. 296-311.

H. LABAYLE, « L'espace pénal européen et le monde : instrument ou objectif ? », G. DE KERCHOVE, A. WEYEMBERGH, *Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Coll. Études européennes, 2003, pp. 15-28.

H. LABAYLE, « La politique extérieure de l'Union européenne en matière de justice et d'affaires intérieures : chimère ou réalité », *Les dynamiques du droit européen en début de siècle – Etudes en l'honneur de Jean-Claude Gautron*, Pédone, 2004, pp. 681-699.

H. LABAYLE, « Le concept de sécurité dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice », in C. FLAESCH-MOUGIN, *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruylant 2009, ISBN 978-2-8027-2696-8, p 79-90.

H. LABAYLE, « Game of Zone? La lisbonnisation de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice en question », in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (dir.), *L'identité en droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude BLUMANN*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 659-675.

A. LAMBERT, « Les interventions « militaires » de l'Union européenne dans les Balkans », *Relations internationales* 2006/1 (n° 125), pp. 59-72.

E. LANNON, « La lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée dans le cadre des accords euro-méditerranéens d'association et des plans d'action de la politique européenne de voisinage », in M. DONY (dir.), *La dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un bilan à mi-parcours*, Editions de l'Université de Bruxelles, Institut d'Études européennes, Bruxelles, 2012, pp. 51-89.

F. LE BOT, « Les spécificités institutionnelles en matière pénale », in B. BERTRAND (dir.), *Les nouveaux modes de production du droit de l'Union européenne La dialectique du droit institutionnel et du droit matériel*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Droits européens, pp. 285-294.

F. LE BOT, « Les évolutions du contentieux de la base juridique des actes », in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (dir.), *L'identité en droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur de Claude BLUMANN*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 677-691.

S. LINTERN, "What civilian-military synergies?", in T. TARDY (Ed.), Report n° 31, *Recasting EU civilian crisis management*, EU Institute for Security Studies (EUISS), January 2017, pp. 35-40.

S. LOISEL, « La création de la « Facilité de paix pour l'Afrique », Jeux sectoriels dans l'élaboration d'un instrument européen de gestion des crises », in *Politique européenne*, 2016/1 (N° 51), pp. 86-116.

N. LONG, « Aspects extérieurs. L'échange de données par les agences de l'UE, le cas d'Europol », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, Paris, Mare et Martin, 2017, pp. 285-296.

T. LUJIC and F. SCHARDEY, « European Union-Extraterritorialisation In the western Balkans: The Case of the Frontex-Serbia Status Agreement », in F. CASOLARI and M. GATTI (eds.), *The application of UE law beyond its borders*, Centre for the Law of EU external relations, 2022/3, T.M.C. Asser Instituut, The Haghe, pp. 111-128.

D. LUTTERBECK, "Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe", *European Security*, Routledge, Taylor & Francis, Vol. 14, No. 2, June 2005, pp. 231-253.

P. MADDALON, « L'action extérieure de l'Union européenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2005, p. 493.

S. MARQUARDT, « La capacité de l'Union européenne de conclure des accords internationaux dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale », in G. DE KERCHOVE, A. WEYEMBERGH, *Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Coll. Études européennes, 2003, pp. 179-194.

F. MARIATTE, « La sécurité intérieure des États-Unis ... ne relève pas des compétences externes des Communautés », *Europe*, Juillet 2006, Etude n° 8 p. 4-8.

J.-C. MARTIN, « Le renforcement des synergies entre sécurités intérieure et extérieure », in J. AUVRET-FINCK, *Vers une relance de la politique de sécurité et défense commune ?*, Larcier, 2014, pp. 239-258.

F. MARTUCCI, « La réaction multidimensionnelle de l'UE dans la crise Ukrainienne », *Journal du droit international*, ISSN 0021-8170, N°. 3, 2014, pp. 765-785.

C. MAUBERNARD, « Vers une fondamentalisation du droit à la sécurité », in M. AFROUKH, C. MAUBERNARD et C. VIAL (dir.), *La sécurité : mutations et incertitudes*, Institut Universitaire Varenne, Coll. Colloques & Essais, 2019, pp. 173-188.

S. MAVRAKOU, "The Internal - External Security Nexus: A contribution to a better understanding and operationalisation of cooperation between civilian CSDP and JHA", *European Centre of Excellence for Civilian Crisis Management in Berlin (CoE)*, November 2021, 18 p.

C. MAYEUR-CARPENTIER, « La stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2016, p. 351.

C. MAYER-CARPENTIER, « L'Union européenne et la lutte contre la piraterie maritime. Les incohérences de la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice », *Les cahiers de la sécurité et de la justice*, *Revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice*, n° 38, 2017, pp. 142-150.

R. MEDHI, « Le pouvoir de décision à l'épreuve de l'« agenciarisation » de l'Union – Quelques questions constitutionnelles », in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (dir.), *L'identité en droit de l'Union européenne : mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 653-667.

V. MICHEL, « Les objectifs à caractère transversal », in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, 1^{er} édition, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 177-209.

A. MIGLIO, « Le misure restrittive davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea », *Quaderni di Sidiblog*, 2021, pp. 317-329.

A. MIGLIO, G. PEROTTO, « La politica di sicurezza e difesa comune e le cooperazioni tra Stati membri al di fuori dell'Unione europea in materia di difesa: interazioni e prospettive di integrazione », *Centro Studi sul Federalismo research papers*, 2022, pp. 1-31, spéc. P. 28-29.

A. MIGLIO, G. PEROTTO, L. GROSSIO, I meccanismi di finanziamento del settore Difesa nell'Unione europea e il loro contributo al rafforzamento dell'autonomia strategica, *Centro Studi sul Federalismo*, Gennaio 2024, 42 p.

J. MONAR, “The EU's Externalisation of Internal Security Objectives: Perspectives after Lisbon and Stockholm”, *The International Spectator*, vol. 45, no. 2, June 2010, pp. 23-39.

J. MONAR, « La mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice : un défi pour l'Union européenne et pour les États membres », École nationale d'administration, *Revue française d'administration publique*, 2009/1 n° 129, pp. 15 – 34.

J. MONAR, *The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice-Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon*, Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 1, 2012, 88 p.

V. MORENO-LAX, « Frontex, as a global actor : External relations with third countries and international organisations », in M. DONY (dir.), *La dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un bilan à mi-parcours*, Editions de l'Université de Bruxelles, Institut d'Études européennes, Bruxelles, 2012, 2012, pp.163-184.

G. MOUNIER, « European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security Beyond the Borders », *HUMSEC Journal*, Issue 1, 2007, pp. 47-64.

G. MOUNIER, “Civilian Crisis Management and the External Dimension of JHA: Inceptive, Functional and Institutional Similarities”, *European Integration*, Vol. 31, No. 1, January 2009, pp. 45–64.

M. NAROJEK, “CSDP/FSJ link”, *Handbook on CSDP Missions and Operations. The Common Security and Defence Policy of the European Union*, 2015, ISBN: 978-3-902275-42-4, pp. 50-55.

A. NAVASARTIAN HAVANI, “EU external relations political question doctrine that suffers no human rights exception: Joined cases C-29/22 P and C-44/22 P KS and KD on the Court's

jurisdiction in CFSP matters”, *europeanlawblog*, disponible sur: <https://www.europeanlawblog.eu/pub/kwd8041a/release/1> (consulté en octobre 2024).

E. NEFRAMI, « Le contentieux de la base juridique sous l’angle de l’article 47 du traité sur l’Union européenne », in *L’Union européenne : Union de droit, union des droits. Mélanges en l’honneur de Philippe Manin*, Paris, Pedone, 2010, p. 891-906.

E. NEFRAMI, « La répartition des compétences entre l’Union européenne et ses États membres en matière d’immigration irrégulière » in L. DUBIN (dir.), *La légalité de la lutte contre l’immigration irrégulière par l’Union européenne*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 35-63.

E. NEFRAMI, « Le rapport entre objectifs et compétences : de la structuration et de l’identité de l’union européenne », in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l’Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 5-26.

E. NEFRAMI, « L’aspect externe de l’Espace de liberté, de sécurité et de justice : quel respect des principes et des objectifs de l’action extérieure de l’Union européenne ? », in C. FLAESCHMOUGIN et L. S. ROSSI (dir.), *La dimension extérieure de l’Espace de liberté, de sécurité et de justice de l’Union européenne après le traité de Lisbonne*, coll. Rencontres européennes, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 509-532.

L. NINA, « L’avis 1/15 de la CJUE relatif à l’accord PNR entre le Canada et l’Union européenne : une délicate conciliation entre sécurité nationale et sécurité numérique », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2018/3, p. 617.

S. NOTARIO, *Droit pénal européen : violation des mesures restrictives en tant que domaine de criminalité prévu à l’article 83 TFUE*, actualité du CEJE n° 5/2023, 17 février 2023, disponible sur <https://ceje.ch/fr/actualites/cooperation-en-matiere-civile-et-en-matiere-penale/2023/02/droit-penal-europeen-violation-des-mesures-restrictives-en-tant-que-domaine-de-criminalite-prevu-larticle-83-tfue/> (consulté en octobre 2024).

R. PARIZOT, « Les sanctions européennes contre la Russie : le tour d’écrou pénal », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2023 p. 351.

R. PARKES, “Frontex as crisis manager”, in T. TARDY (Ed.), *Report n° 31, Recasting EU civilian crisis management*, EU Institute for Security Studies (EUISS), January 2017, pp. 49-57.

R. PARKES, “Dealing with the Nexus of Internal and External Security – The CSDP-FSJ Response”, in C. BÖTTCHER and M. WOLF (eds.), *Moving EU Civilian Crisis Management Forward. More Capable, More Flexible, More Responsive*, DGAP report, January 2019, pp. 5-6.

R. PARKES, “Healthy boundaries. Remedies for Europe’s cross-border disorder”, *Chaillot paper n° 152*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), May 2019, 59 p.

R. PARKES, “Reading the runes: The future of CSDP and AFSJ”, in D. FIOTT (Ed.), *The CSDP In 2020: The EU’s legacy and ambition in security and defence*, EU Institute for Security Studies (EUISS), 2020, pp. 97–109.

B. PASCALE, « L'interconnexion des bases de données dans l'ELSJ : un risque pour la protection des droits fondamentaux ? », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir.), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, Paris, Mare et Martin, 2017, pp. 527-545.

F. PASTORE, "Reconciling the Prince's Two Arms", *Occasional Paper no. 30*, EUISS, Paris, October 2001.

S. PERRIN, « Quel cadre juridique pour de futurs accords PNR ? », in C. FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruylant, 2009, pp. 161-182.

J.-P. PERRUCHE, « La politique de sécurité et de défense commune de l'UE (PSDC) a-t-elle un avenir ? », in J. AUVRET-FINCK, *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, Larcier, 2014, Europe(s), pp. 9-12.

S. PEYROU « Accord PNR UE-Canada : validation par la CJUE du système PNR, des modalités à revoir ! (Réflexions sur l'avis 1/15 de la CJUE, 26 juillet 2017) », 28 juillet 2017, disponible sur : <http://www.gdr-elsj.eu/2017/07/28/informations-generales/accord-pnr-ue-canada-validation-cjue-systeme-pnr-modalites-a-revoir-reflexions-lavis-115-de-cjue-26-juillet-2017/> (consulté en octobre 2024).

C. PORTELA, « Horizontal sanctions regimes: targeted sanctions reconfigured? », in C. BEAUCILLON (dir.), *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, London, Edward Elgar Publishing, pp. 441-457.

L. POTVIN-SOLIS, « Le rattachement des mesures restrictives de lutte contre le terrorisme à la PESC : des implications institutionnelles et juridictionnelles contrastées », *Revue des Affaires Européennes*, 2012, p. 681-689.

M. QUILLE, « Le rôle d'Europol dans l'échanges des données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir.), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, Paris, Mare et Martin, 2017, pp. 233-238.

C. RAPOPORT, « La Cour de Justice de l'Union européenne et les mesures restrictive dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : quelles évolutions après le traité de Lisbonne ? » in C. FLAESCH-MOUGIN et L. SERENA-ROSSI, *La dimension extérieure de l'ELSJ dans l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, p. 136.

C. RAPOPORT, « La procédure de conclusion des accords externes de l'Union européenne : quelle unité après Lisbonne ? », *Liber amicorum en l'honneur du Professeur Marc Maresceau*, Ed. Brill, Leiden, 2013, p. 149-169.

C. RAPOPORT, « Le rattachement à la PESC des accords de transfert en matière de piraterie », C. SCHNEIDER et C. CHEVALLIER-GOVERS (dir.), *L'Union européenne et la piraterie maritime*, Ed. Pédone, 2015, pp. 163-185.

C. RAPOPORT, « Typologie des accords externes de l'Union européenne », *Revue du droit public*, n°6, 2016, p. 1695.

C. RAPOPORT, « La Cour de justice, acteur émergent des processus conventionnels de l'Union. Réflexions à partir de l'avis 1/15 relatif à l'accord PNR UE-Canada », *Revue des affaires européennes/Law & European Affairs*, n° 4, 2017, p. 665-680.

C. RAPOPORT, « Avis 1/15 relatif à l'accord PNR UE-Canada : la Cour murmure à l'oreille du négociateur... et du législateur ! », *Chronique Action extérieure de l'Union européenne, Revue trimestrielle de droit européen*, 2018/1, p. 201.

C. RAPOPORT, « En prévision du sommet de Sibiu, la Commission plaide pour une utilisation de la majorité qualifiée en matière de PESC », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 117.

C. RAPOPORT et K. TEFFAHI, « L'accord de commerce et de coopération UE-Royaume-Uni : une association innommée pour un partenariat de nécessité », in C. BLUMANN, F. PICOD (dir.), *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2021, pp. 551-580.

J. REHRL, "Migration and CSDP", *Handbook on CSDP The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Volume I, 4th edition, 2021, pp. 110-119.

C. RIEHLE LL.M., « Risk Analysis Cell Opened in Dakar », *Eucrim*, 9 September 2019, disponible sur: <https://eucrim.eu/news/risk-analysis-cell-opened-dakar/> (consulté en octobre 2024).

C. RUIZ, M. SAVARY, "The CSDP/FSJ link", *Handbook for decision makers, The Common Security and Defence Policy of the European Union*, 2014, p. 55-59.

F. SANTOPINTO et J. MARECHAL, « La Facilité européenne pour la paix : un nouvel outil au service de la politique d'assistance militaire de l'UE », *Éclairage du GRIP*, 1^{er} février 2021, Bruxelles.

F. SANTOPINTO, « La nouvelle Facilité européenne pour la paix : réactions africaines », *GRIP, Konrad Adenauer Stiftung, Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix*, novembre 2021.

E. SAULNIER-CASSIA, « La directive (UE) 2016/681 : miscellanées sur l'utilisation des données des dossiers passagers dans l'Union européenne ou le PNR européen », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir.), *L'échange de données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, Paris, Mare et Martin, 2017, pp. 207-229.

M. SAVARY, "Box 2: Strengthening ties between CSDP and FSJ", in T. TARDY (Ed.), *Report n° 31, Recasting EU civilian crisis management*, EU Institute for Security Studies (EUISS), January 2017, pp. 58-60.

N. SCANDAMIS, « L'intérêt de sécurité à l'œuvre dans l'Union européenne : l'ordre des compétences pris en défaut ? », in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, 1^{er} édition, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 123-175.

C. SCHNEIDER, « Le concept de sécurité dans la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) », in C. FLAESCH-

MOUGIN, *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruylant, 2009, ISBN 978-2-8027-2696-8, pp. 91-118.

C. SCHNEIDER, « Brèves réflexions iconoclastes sur la déconstitutionnalisation de la politique étrangère, de sécurité commune et de défense », in E. BROSSET, C. CHEVALLIER-GOVERS, V. EDJAHARIAN, C. SCHNEIDER (dir.), *Le traité de Lisbonne. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne ?* Bruylant, 2009, pp. 287-312.

C. SCHNEIDER, « La participation des États tiers aux opérations de gestion des crises », in I. BOSSE-PLATIERE, C. RAPOPORT (dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 255-293.

C. SCHNEIDER, « Le contrôle démocratique de la PESD », in J. AUVRET-FINCK (dir.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, Larcier, Bruxelles, 2013, pp. 109-135.

C. SCHNEIDER, « Le Service européen d'action extérieure (SEAE) de l'Union, évolutionnisme ou illusionnisme du système d'action extérieure de l'UE ? », in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (dir.), *L'identité du droit de l'Union européenne, Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 783-803.

C. SCHNEIDER, Politique étrangère et de sécurité commune, *Répertoire de droit européen*, Janvier 2017 (actualisation : Septembre 2018).

C. SCHNEIDER, « La lutte contre les passeurs et leurs réseaux criminels dans le cadre des politiques extérieures de l'Union : une « Pescarisation » inattendue », in J. AUVRET-FINCK et A. S. MILLET-DEVALLE (dir.), *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ?*, Pedone, Institut du droit de la paix et du développement, 2017, spéc. pp. 283-306.

C. SCHNEIDER, « Le haut représentant », in I. BOSSE-PLATIERE, C. RAPOPORT (dir.), *Abécédaire de droit de l'Union européenne. En l'honneur de Catherine Flaesch-Mougin*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. Droits Européens, 2017, p. 664, pp. 227-242.

C. SCHNEIDER, « Défense », *répertoire de droit européen*, avril 2019 (actualisation : Octobre 2020).

C. SCHNEIDER, « La facilité européenne pour la paix (FEP) ou les nouveaux avatars de l'Union et de sa PSDC en tant que contributeur de paix et de sécurité ? », in L. POTVIN-SOLIS (dir.), *L'Union européenne et la paix*, 1^{er} édition, Bruxelles, Bruylant, 2023, pp. 439-463.

J. SOLANA, « Stratégie de sécurité de l'Union européenne », *Revue Défense Nationale*, n° 664, mai 2004, p. 5-10.

G. STÄRKLE, « La protection et le traitement des informations classifiées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) au sein des institutions et agences de l'Union européenne », *C.D.E.*, 2011/1, pp. 155-229.

L. SURANO, « L'action extérieure d'Eurojust », M. DONY (dir.), *La dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice au lendemain de Lisbonne et de Stockholm : un*

bilan à mi-parcours, Editions de l'Université de Bruxelles, Institut d'Études européennes, Bruxelles, 2012, pp. 211-219.

R. ULLMAN, « Redefining security », *International security*, vol. 8, n° 1, 1983, pp. 129-153.

F. TANNER, and H. HÄNGGI, “Promoting Security Sector Governance in the EU’s Neighbourhood”, *Chaillot Paper*, n° 80, EU Institute for Security Studies (EUISS), Paris, July 2005, 108 p.

J. TERCINET, « Les opérations extérieures de l’Union européenne », in C. FLAESCHMOUGIN (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, coll. Droit de l’Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 269-291.

F. TERPAN, « La CJUE et les marchés publics de défense : l’encadrement des intérêts nationaux de sécurité », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2016/3, n° 3, p. 495.

R. TINIERE, « Le règlement 2019/1896 et le renforcement des compétences de Frontex », *Journal de droit européen*, 2021, pp. 10-12.

X. TRACOL, « Le rôle d’Eurojust dans les échanges de données par l’intermédiaire des agences dans l’espace de liberté, de sécurité et de justice de l’Union européenne », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir.), *L’échange de données dans l’Espace de liberté, de sécurité et de justice de l’Union européenne*, Paris, Mare et Martin, 2017, pp. 239-257.

F. TRAUNER, “The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?”, *Occasional Papers*, n° 98, *EU Institute for Security Studies* (EUISS), March 2011, 40 p.

F. TRAUNER, “New kids on the CFSP block: The JHA agencies”, *Brief*, *EU Institute for Security Studies*, March 2016, 4 p.

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*, Volume 47, Issue 4, 2010, pp. 987-1019.

B. WARUSFEL, « Les notions de défense et de sécurité en droit français », *Revue Droit & Défense*, n° 94/4, octobre 1994, p. 11-20.

R. WESSEL, L. MARIN and C. MATERA, « The External Dimension of EU’s Area of Freedom, Security and Justice », in C. ECKES and T. KONSTADINIDES (dir.), *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice : a European Public Order*, Cambridge University Press, 2011, pp. 272-300.

A. WEYEMBERGH, “The development of Eurojust: Potential and limitations of Article 85 TFEU”, *New Journal of European Criminal Law*, 2011, Vol. 2, Issue 1, pp. 85-86.

A. WEYEMBERGH, « La création et le développement de la coopération opérationnelle en droit pénal de l’UE », in C. BILLET, A. TURMO, (dir.), *Coopération opérationnelle en droit pénal de l’Union européenne*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 15-27.

P. WILLAERT, C. MARQUEZ-RUIZ, « Vers une politique étrangère et de sécurité commune : état des lieux », *RMUE*, 1995, n°3, pp. 35-95.

S. WOLFF., G. MOUNIER, “The external dimension of JHA: A new dimension of EU diplomacy”, in S. WOLFF, F. GOUDAPPEL, and J. DE ZWAAN, *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*, TMC Asser Press, 2011, pp. 241-256.

J. WOUTERS, D. COPPENS, B. D. MEESTER, « The European Union’s External Relations after the Lisbon Treaty », in S. GRILLER, J. ZILLER (dir.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutitonal Treaty?*, Vienne, Springer, 2008, pp. 143-203.

SECTION 3 – ARTICLES JOURNALISTIQUES

M. GARREAU, « Triton, la nouvelle opération de surveillance des frontières européennes », *Le Monde*, 31 octobre 2014, disponible sur : http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/10/31/triton-la-nouvelle-operation-de-surveillance-des-frontieres-europeennes_4515022_4355770.html (consulté en octobre 2024).

V. GROIZELEAU, « Migrants en Méditerranée : L'opération européenne Sophia évolue », *Mer et Marine*, 2 septembre 2016, disponible sur : <https://www.meretmarine.com/fr/content/migrants-en-mediterranee-loperation-europeenne-sophia-evolue> (consulté en octobre 2024).

V. GROIZELEAU, « Deux an après son lancement, quel bilan pour l'opération Sophia ? », *Mer et Marine*, 4 juillet 2017, disponible sur : <https://www.meretmarine.com/fr/content/trafic-migratoire-en-libye-deux-apres-son-lancement-quel-bilan-pour-loperation-sophia> (consulté en octobre 2024).

N. GROS-VERHEYDE, « EUFOR Libya, la première mission virtuelle de l'UE... », *Bruxelles2*, 4 mai 2011, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2011/05/04/eufor-libya-est-mort-nee-la-premiere-operation-virtuelle-de-lue-un-echec/> (consulté en octobre 2024).

N. GROS-VERHEYDE, « La mission EUPOL au Congo : en recherche de transition », *Bruxelles2*, 18 juin 2013, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2013/06/la-mission-eupol-au-congo-en-recherche-de-transition/> (consulté en octobre 2024).

N. GROS-VERHEYDE, « L'Italie demande une opération PSDC sur l'immigration illégale », *Bruxelles2*, 30 octobre 2013, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2013/10/30/litalie-demande-une-operation-psdc-sur-limmigration-illegale/> (consulté en octobre 2024).

N. GROS-VERHEYDE, « L'Opération Triton en Méditerranée, combien de bateaux ? », *Bruxelles2*, 23 avril 2015, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2015/04/23/lagence-frontex-combien-de-bateaux/> (consulté en octobre 2024).

N. GROS-VERHEYDE, « EUNAVFOR MED : Pourquoi le renseignement est important ? Pourquoi peu de problèmes de moyens ? », *Bruxelles2*, 18 mai 2015, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2015/05/18/pourquoi-dabord-du-renseignement-pourquoi-peu-de-probleme-de-moyens/> (consulté en octobre 2024).

N. GROS-VERHEYDE, « L'opération Sophia rame. Pourquoi ? », *Bruxelles2*, 25 janvier 2017, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2017/01/25/loperation-sophia-rame/> (consulté en octobre 2024).

N. GROS-VERHEYDE, « Au bilan de l'opération Sophia », *Bruxelles2*, 29 avril 2017, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2017/04/29/le-bilan-deunavfor/> (consulté en octobre 2024).

N. GROS-VERHEYDE, « Frontex lance une opération en Méditerranée centrale, nommée Thémis », *Bruxelles2*, 31 janvier 2018, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2018/01/31/frontex-lance-une-operation-en-mediterranee-centrale-nommee-themis/> (consulté en octobre 2024).

N. GROS-VERHEYDE, « Frontex, EUNAVFOR Med et Europol font équipe contre le crime transfrontalier », *Bruxelles2*, 6 juillet 2018, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2018/07/06/frontex-eunavfor-med-et-europol-font-equipe-contre-le-crime-transfrontalier/> (consulté en octobre 2024).

N. GROS-VERHEYDE, « Une formation des garde-côtes libyens se termine à La Maddalena », *Bruxelles2*, 5 décembre 2018, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2018/12/05/la-formation-des-garde-cotes-se-terme-a-la-maddalena/> (consulté en en octobre 2024).

N. GROS-VERHEYDE, n° 81. « L'opération de contrôle d'embargo sur les armes au large de la Libye EUNAVFOR Med IRINI », 8 avril 2020, <https://club.bruxelles2.eu/2020/04/n81-les-principales-etapes-de-loperation-eunavfor-med-irini/> (consulté en octobre 2024).

N. GROS-VERHEYDE, « Les coûts communs pris en charge pour les missions et opérations militaires (Facilité européenne de paix) », *Bruxelles2*, 28 mars 2021, disponible sur : <https://club.bruxelles2.eu/2021/03/les-couts-communs-pris-en-charge-pour-les-missions-et-operations-militaires-facilite-europeenne-de-paix/> (consulté en octobre 2024).

L. HUBAUT, « Opération Sophia, aide humanitaire... L'action de l'UE en Libye critiquée par l'ONU », *Bruxelles2*, 3 juin 2016, disponible sur : <https://www.bruxelles2.eu/2016/06/03/operation-sophia-aide-humanitaire-laction-de-lue-en-libye-critiquee-par-lonu/> (consulté en octobre 2024).

M. KILLEEN, « Les eurodéputés demandent au SEAE d'intensifier ses efforts de lutte contre la désinformation », *Euractiv*, 29 septembre 2022, disponible sur : <https://www.euractiv.fr/section/economie/news/les-eurodeputes-demandent-au-seae-dintensifier-ses-efforts-de-lutte-contre-la-desinformation/> (consulté en octobre 2024).

L. LAGNEAU, « Migrants, Un rapport parlementaire britannique estime que l'opération Sophia est un échec », *opex360*, 14 mai 2016, disponible sur : <http://www.opex360.com/2016/05/14/migrants-rapport-parlementaire-britannique-estime-que-loperation-europeenne-sophia-echec/#cgJ8s0AD7uz1qGty.99> (consulté en octobre 2024).

L. LAGNEAU, « L'envoyé spécial de l'ONU en Libye fustige l'inefficacité de l'opération navale européenne Sophia », *opex360*, 1^{er} juin 2016, disponible sur : <http://www.opex360.com/2016/06/01/lenvoye-special-de-lonu-en-libye-fustige-linefficacite-de-loperation-navale-europeenne-sophia/#UtryXvJoc6xzTqro.99> (consulté en octobre 2024).

LE MONDE, « UE : quels moyens pour le sauvetage des migrants en Méditerranée », *Le Monde*, 21 avril 2016, disponible sur : http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/04/21/ue-quels-moyens-pour-le-sauvetage-des-migrants-en-mediterranee_4906599_3214.html (consulté en octobre 2024).

C. MELKI, « Naufrages en Méditerranée : Frontex et sa mission « Triton » mises en cause », *Le Monde*, 21 avril 2015, disponible sur : http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/04/21/naufrages-en-mediterranee-frontex-et-sa-mission-triton-mises-en-cause_4620055_3214.html#7iqhIm5yXh1mUAtr.99 (consulté en octobre 2024).

STATEWATCH, “Frontex to boost border control efforts in Niger, Algeria and Libya”, mars 2022, disponible sur : <https://www.statewatch.org/news/2022/march/frontex-to-boost-border-control-efforts-in-niger-algeria-and-libya/> (consulté en octobre 2024).

SECTION 4 – SITES INTERNET

I. Sites internet des institutions de l'Union européenne

Site internet du Conseil : <https://www.consilium.europa.eu>

Site internet de la Commission : <http://ec.europa.eu/>

II. Sites internet des organes et agences de la PESC et de l'ELSJ

Site internet de l'agence Frontex : <https://frontex.europa.eu>

Site internet de l'agence Eurojust : <https://www.eurojust.europa.eu>

Site internet de l'agence Europol : <https://www.europol.europa.eu>

Site internet du SEAE : <http://www.eeas.europa.eu>

Site internet du CSUE : <https://www.satcen.europa.eu/>

III. Autres sites internet de l'Union européenne

<http://european-convention.europa.eu>

EU Sanctions Map : <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

Site internet de l'opération EUBAM : <https://eubam.org/>

Site internet de l'opération Atalanta : <https://eunavfor.eu/mission>

Site internet de l'opération Sophia : <https://www.operationsophia.eu/>

Site internet de l'opération IRINI : <https://www.operationirini.eu/>

<https://euvsdisinfo.eu/>

IV. Autres sites internet

Site internet du dictionnaire Larousse : <https://www.larousse.fr>

Site internet du dictionnaire Le Robert : <https://dictionnaire.lerobert.com>

Site internet de EU Law live : <https://eulawlive.com>

INDEX

(Les chiffres renvoient aux numéros de pages)

Accords internationaux

- Accord d'association – 157, 190, 191, 193, 199-209, 210, 212, 332
- Accord d'échanges d'information classifiée – 133-135, 139-148, 149, 152, 156, 158-159, 162, 163, 172, 173, 182, 210, 211, 332, 583
- Accord sur le statut des opérations de gestion de crise – 133-135, 288-290
- Accord de participation à une opération de gestion de crise – 134-135
- Accord accessoire à une opération de gestion de crise - 55, 134, 136-138, 146
- Accord PNR – 29, 140, 141, 149, 152-160, 189, 198, 419
- Accord sur le statut relatif aux actions menées par l'agence Frontex – 174-180, 275, 279, 291, 288-290
- Accord de partenariats et de coopération ou des accords de partenariat stratégique – 190, 191-198, 209
- Accord opérationnel – 458, 477
- Accord de coopération - 167-169, 492, 517
- Accord de service – 513, 516-519

Actions opérationnelles – 147, 181, 209, 213, 217, 265-266, 267-272, 274-281, 282-284, 285-286, 288-289, 291, 296-301, 308-309, 310, 315-326, 327, 329, 332, 347-348, 350, 431-433, 584

Agents de liaison – 228, 247, 265, 282-283, 288, 317-319, 320, 433, 525, 535-536, 561

Arrangements administratifs – 164, 473-477, 484, 488, 496, 507-513, 517, 586

Arrangements de travail – 163-165, 169-170, 172-175, 181, 478, 491-494, 512, 513-516, 519, 552-553, 555, 557, 560, 563, 565-572

Balkans occidentaux – 176-177, 180, 228, 230-233, 271, 275-276, 278-279, 283, 303, 312, 315, 346, 348, 351-354, 381, 383, 390, 417, 419, 421, 429, 431, 433, 439, 447, 457-458, 461, 489

Biélorussie – 107, 371

Cellule d'analyse des risques – 282, 283-284, 319, 535

Cellule de fusion de l'Union contre les menaces hybrides – 462 - 465

Cellule d'information en matière criminelle – 354, 382, 539, 540-544, 546, 570

CESD – 401, 469, 488, 494-495, 503-504, 505, 521, 563

CEPOL – 336, 446, 452, 469, 488, 490, 493-495, 489-499, 503-504, 251, 525

Cohérence – 32, 53, 57-59, 83-84, 100, 182, 183, 300, 335-337, 339-342, 347-348, 367, 369, 373, 375, 378-379, 389, 394, 395-399, 402, 407-409, 411-414, 434-437, 444, 465-467, 560, 577-578, 584-586

Clause de solidarité – 367-369, 379, 400

Coordinateur

- Coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme – 343, 347, 357-363, 374, 384, 457, 531, 532, 534, 539
- Coordinateur de l'Union pour la lutte contre la traite des êtres humains – 357, 363-367, 374

Commission européenne

- Président de la Commission – 58, 398-399, 405-411, 437, 444, 578

Conseil de l'Union européenne

- Formation Justice et Affaires intérieures – 26-27, 230, 341, 343-349, 350-356, 358-363, 370, 372-374, 385, 388, 394, 398, 404, 450-451, 453, 467, 541, 577, 585
- Formation Affaires étrangères – 26-27, 341-342, 343-349, 350-356, 361, 363, 388, 394, 532
- Groupes de travail – 374-375, 387-393, 394, 449, 467, 488, 577, 585

Conseil européen

- Président du Conseil européen – 24, 58, 342, 355, 370, 403, 404-406, 437, 444

COSI – 11-12, 27, 62, 121, 320, 361, 368, 375-386, 390-392, 394, 450-451, 454, 455, 467, 486, 488-489, 500-501, 544, 549, 577, 585-586

COPS – 26, 222, 250, 286, 320, 368, 375-368, 388, 390, 392, 394, 401, 404, 434, 442, 451, 467, 480, 487-490, 505, 506, 544, 549, 577, 585

CSUE – 70, 291, 336, 401, 434, 439, 469, 490-492, 494, 496, 498, 513, 516-519, 521, 555, 563, 569

Criminalité organisée – 35-40, 43, 59, 94, 137, 154, 158-159, 161, 196, 206-208, 218, 221, 231-234, 236-241, 242-245, 263, 332, 355, 381, 384-385, 422, 432, 451, 471, 475-476, 481, 489, 423, 537, 547-549, 581

Cybersécurité – 35, 37-40, 90-92, 207-208, 238, 240, 316, 324, 385, 392, 406, 422-424, 446-448, 503, 548

Délégations de l'Union - 345, 401, 428, 437, 441-444, 447, 453, 455-458, 508, 515, 516, 561, 578

Désinformation – 39, 56, 108-114, 126, 426-427, 459-463

Directives – 11-13, 27-28, 61, 71, 79, 91, 101-103, 105, 115-126, 149, 155-156, 244, 567

Europol – 13, 61-62, 115, 125, 156-157, 160-167, 205, 209, 214, 220, 248, 265, 314, 317, 322-323, 325, 332, 336, 353-354, 366-367, 382-383, 419, 423, 430, 446, 448-449, 453-455, 458, 466, 469, 472-485, 488, 490-493, 498-504, 507-513, 526-529, 533-536, 542-544, 548-550, 551-554, 565-569

Eurojust – 13, 61, 115, 121, 125, 156-157, 160-161, 167-171, 205, 214, 221, 265, 314, 317, 322-323, 332, 336, 360-361, 379, 454, 469, 478, 492-493, 498, 501, 520-521, 526, 534, 550, 556-558, 563-564, 567, 569

Frontex – 14, 61, 160-161, 171-181, 214, 243-244, 246-248, 265-327, 329, 332, 469, 472-474, 490-492, 500-504, 513-521, 526-530, 533, 535, 538, 541-544, 558-562, 569-572, 583-584

Gestion intégrée des frontières extérieures – 228, 223, 241, 245, 254, 262, 267-268, 274, 281, 301, 318

Haut représentant – 23-27, 29-30, 44, 58, 72-74, 131-132, 145, 182, 185-187, 285, 288-289, 320, 336 ; 339-340, 341, 356, 368, 370, 376, 395-467, 487, 497, 510, 533, 546, 577-578, 584-586

IPCR – 356, 367-373, 374, 394, 577, 585

Instrumentalisation des migrants – 39, 107, 114, 371, 427

Libye - 94, 96, 138, 223-234, 236, 239-240, 250-253, 256-258, 259-261, 263, 271, 279, 284, 311-313, 314, 352, 353, 392, 432, 458, 501-502, 519, 527, 533, 535-539, 541, 570-573, 556

Mali – 94, 135, 226, 234, 236, 239, 242, 244, 263, 284, 263, 284, 311, 432, 440, 533, 536

Mesures restrictives

- Mesures restrictives thématiques – 76-87, 88-98, 99-106
- Mesures restrictives géographiques – 76-77, 106-115

Mesures administratives – 62, 65, 67, 68-87, 91, 99-103, 127 ; 211, 331, 582

Menaces hybrides – 35, 37-40, 51, 53, 59, 109, 112, 114, 237-238, 240-241, 316, 324, 369, 384, 392, 406, 417, 422, 425-427, 439, 455, 459-465, 466, 523, 548, 548, 549, 578

Magistrats de liaison – 167-169, 265

Mini-concepts – 384-385, 452, 525, 539-540, 544-550, 575, 579, 587

Moldavie – 144-145, 168, 178-179, 201, 202, 203, 222, 240, 277-278, 280, 303, 307, 312, 316, 322, 324-325, 326, 329, 386, 449

Niger – 234, 236, 237, 239, 263, 283, 284, 291, 308, 311, 318-319, 350, 352, 433, 501, 533, 535-536, 548-549, 561-562, 571-572, 573

Opération de gestion de crises de la PSDC

- Opérations militaires – 47, 52-53, 136-138, 146, 217, 241-262, 263, 288, 306-308, 311, 319, 321, 332, 336, 350, 524, 526-527
- Missions civiles – 217-241, 243-244, 263, 272, 278, 289, 305-306, 308, 312, 317, 321-325, 332, 356, 380, 383, 386, 472, 475-477, 480-482, 495, 502-506, 526, 530-534, 536-537, 544-550, 571-572
- Missions militaires – 217, 242, 307-308, 321, 440

Opt-out – 21, 75, 187-189, 286-287

OTAN – 140, 388, 406, 423, 426, 448, 459, 535

Réforme du secteur de la sécurité – 219-220, 223-228, 231, 232, 234-237, 239, 241, 263, 322-323, 383, 495, 503, 508, 537, 547, 562

Représentants spéciaux de l'Union européenne – 320, 401, 404, 428-433, 439, 442-443, 466, 578, 586

Royaume-Uni – 11, 16, 21-22, 51 ; 67, 75, 92, 143, 147, 148, 157, 164-165, 187-188, 199, 201, 202-205, 209, 287, 482

Russie – 35, 37, 40, 91-92, 96-107, 115, 121, 123, 126, 141, 178-179, 316, 323, 372, 426, 460-462, 557-558

SEAE – 286, 292, 336, 340, 344, 359, 361-362, 370, 376-377, 379, 395, 401, 413, 433-434, 435-467, 469, 84, 486-490, 491-492, 498-502, 507-516, 520-521, 539-541, 546-549, 577-578, 584-586

Task force – 115-116, 448-449, 459, 460-461, 463, 465, 466, 578

Terrorisme – 36-40, 43, 47-49, 59, 67-87, 99-103, 104-105, 127, 150, 152-159, 165-166, 191, 204, 206-208 ; 218, 231-241, 270-272, 276, 278, 314, 314, 331-332, 342-356, 357-363, 388, 390-391, 394, 418-420, 446-447, 449, 450-451, 453-459, 466, 530-534, 577-579, 581-582, 584-586

Trafic de migrants – 94, 138, 208-209, 240, 242-245, 252, 256, 259, 261, 269-271, 284, 311, 313, 321, 323-324, 351-352, 382, 421, 449, 451, 524, 527-529, 538-539, 541-543, 555, 564-565, 585

Traite des êtres humains - 36, 93-94, 207-208, 238, 240, 242-245, 249-252, 257, 261, 269-271, 276, 284, 321, 324, 356-357, 363-367, 382, 384, 421, 432, 521, 524, 527, 541, 543, 555, 564, 577, 585

Ukraine – 35, 39, 53, 88, 96, 10-115, 121, 125-127, 178-179, 199-201, 211, 222, 226, 240, 265, 273, 277-280, 316, 322-324, 329, 331, 362, 366-367, 372, 383, 385-386, 424, 448-449, 460, 533, 557-558, 562, 582

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	I
LISTES DES ACRONYMES, SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	V
SOMMAIRE	XI
CONTENT	XIII
INTRODUCTION.....	1
Section 1 – La poursuite de l’objectif de sécurité à travers deux domaines de compétences distincts : la PESC et l’ELSJ.....	5
I. La PESC et l’ELSJ : deux domaines de compétence distincts.....	6
A. La poursuite d’objectifs de sécurité <i>a priori</i> distincts	7
1. La poursuite d’un objectif de sécurité internationale et de sécurité de l’Union dans le domaine de la PESC.....	7
2. La poursuite d’un objectif de sécurité intérieure de l’Union dans le domaine de l’ELSJ.....	9
B. La nature distincte des compétences de l’Union dans les domaines de la PESC et de l’ELSJ.....	17
1. La nature <i>sui generis</i> de la compétence de l’Union dans le domaine de la PESC	17
2. La nature partagée de la compétence de l’Union dans le domaine de l’ELSJ	20
II. La séparation entre la PESC et l’ELSJ au sein du cadre institutionnel de l’Union ...	23
A. La prédominance des pouvoirs des institutions représentatives des États membres	24
1. Le rôle central du Conseil européen dans la définition des orientations stratégiques de la PESC et de l’ELSJ.....	24
2. La division de la PESC et de l’ELSJ au sein du Conseil de l’Union européenne.	26
B. La différenciation des pouvoirs des institutions supranationales	28
1. Une différenciation des pouvoirs de la Commission européenne	28
2. Une différenciation des pouvoirs du Parlement européen.....	29
3. Une différenciation de la compétence de la Cour de justice de l’Union européenne	31
Section 2 - La recherche d’une articulation entre la PESC et l’ELSJ pour la poursuite de l’objectif de sécurité	33
I. La nécessaire articulation entre la PESC et l’ELSJ face aux menaces sécuritaires ...	34
A. La convergence des menaces sécuritaires internes et externes.....	34
1. La convergence des menaces dues à la déliquescence des États, la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.....	36
2. Une convergence renforcée avec la crise des réfugiés et l’apparition des cyberattaques et des menaces hybrides	38
B. La recherche d’une approche globale et intégrée de l’Union en matière de sécurité ..	40
II. La délicate articulation juridique entre la PESC et l’ELSJ.....	45
A. La délicate délimitation entre la PESC et l’ELSJ opérée par la Cour de justice de l’Union européenne	46
1. L’inadéquation des critères de détermination du choix de la base juridique	47
a. Le maintien de la distinction entre la sécurité intérieure de l’Union et la sécurité internationale	48

b. La prise en compte du contexte.....	51
2. La réciprocité de l'article 40 TUE.....	54
B. La recherche d'une articulation matérielle et institutionnelle cohérente entre la PESC et de l'ELSJ	57
PARTIE 1 – L'OBJECTIF DE SÉCURITÉ : VECTEUR D'INTERACTIONS MULTIPLES ENTRE LES INSTRUMENTS DE LA PESC ET DE L'ELSJ...	61
TITRE 1 – LA DIVERSITE DES INTERACTIONS ENTRE LES INSTRUMENTS NORMATIFS DE LA PESC ET DE L'ELSJ.....	65
Chapitre 1 – L'extension croissante de la portée des mesures restrictives dans le champ de l'ELSJ	67
Section 1 – Le rattachement de la lutte contre le terrorisme aux mesures restrictives au détriment des mesures administratives.....	68
I. Une dualité de régimes de mesures restrictives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme	69
A. Des champs d'application largement distincts.....	69
B. Une incompatibilité procédurale.....	72
II. L'interprétation favorable de la Cour de justice à l'adoption de mesures restrictives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme	76
A. L'interprétation extensive de l'article 215 TFUE et restrictive de l'article 75 TFUE .	76
1. La correspondance entre l'article 215 TFUE et les bases juridiques antérieures..	77
2. Le rattachement de la lutte contre le terrorisme à l'article 215 TFUE et la question de l'effet utile de l'article 75 TFUE	78
B. Le rejet des hypothèses de complémentarité entre les deux régimes de mesures restrictives.....	81
1. L'interprétation de l'article 75 TFUE comme disposition spécifique à la lutte contre le terrorisme	82
2. La répartition entre les mesures mettant en œuvre une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies et les mesures autonomes	84
Conclusion de la Section 1	87
Section 2 – L'extension de la portée des mesures restrictives dans le champ de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.....	87
I. L'empiètement des mesures restrictives thématiques dans le champ de la coopération judiciaire en matière pénale	88
A. La contribution des mesures restrictives thématiques aux objectifs de l'ELSJ	89
1. La lutte contre les cyberattaques dirigées contre l'Union et ses États membres...	90
2. La lutte contre certains domaines de criminalité poursuivis dans le cadre de l'ELSJ	92
B. La recherche d'une complémentarité entre les mesures restrictives thématiques et les instruments de la coopération judiciaire en matière pénale.....	98
1. L'hypothétique complémentarité entre les mesures restrictives et les mesures administratives sur le fondement d'un critère de nationalité	99
2. La complémentarité plus globale des mesures restrictives et des mesures d'harmonisation pénale	103
II. Une extension parachevée dans le champ de la coopération judiciaire et policière en matière pénale en réaction au conflit en Ukraine.....	106

A. L'extension de la portée de mesures restrictives géographiques à la lutte contre les campagnes de désinformations au sein de l'Union	108
B. La pénalisation de la violation des mesures restrictives au service de leur effectivité	115
1. L'inscription de la violation des mesures restrictives dans les domaines de criminalité fixés à l'article 83 §1 TFUE	115
2. L'adoption d'une directive relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union.....	117
3. La révision de la directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs	122
Conclusion de la Section 2	126
Conclusion du Chapitre 1	127
Chapitre 2 – La typologie rigide des accords externes de la PESC et de l'ELSJ	129
Section 1 – La typologie claire et cohérente des accords externes de la PESC et de l'ELSJ au regard de leur objet.....	132
I. Une activité conventionnelle limitée dans le cadre de la PESC.....	133
A. Les accords conclus dans le cadre des opérations de gestion de crise de la PSDC.....	133
1. Les accords sur le statut et la participation à une opération de gestion de crise de la PSDC.....	134
2. Les accords accessoires à une opération de gestion de crise de la PSDC	136
B. Les accords portant sur les échanges d'informations classifiées	139
1. Le fondement juridique hasardeux des accords d'échanges d'informations classifiées avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne	140
2. Le rattachement cohérent des accords d'échanges d'informations classifiées à la PESC après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne	143
II. L'activité conventionnelle diversifiée dans le cadre de l'ELSJ	148
A. Les accords portant sur les échanges des données à caractère personnel : l'exemple des accords PNR.....	149
1. Les ambiguïtés inhérentes au fondement juridique des accords PNR avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.....	152
2. Le rattachement des accords PNR à l'ELSJ après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.....	155
B. Le recours privilégié au cadre conventionnel des agences	160
1. Le recours au cadre de l'agence Europol pour l'échange d'informations et de données à caractère personnel avec les pays tiers	161
2. L'établissement de diverses modalités de coopération judiciaire dans le cadre de l'agence Eurojust.....	167
3. La diversification de l'activité conventionnelle de l'agence Frontex en corrélation avec ses activités opérationnelles.....	171
a. Le recours massif aux arrangements de travail par Frontex avec les pays tiers et les organisations internationales	172
b. Le recours proactif aux accords sur le statut conclus par l'Union dans le cadre des actions opérationnelles de Frontex dans les pays tiers	174
Conclusion de la Section 1	181
Section 2 – L'élaboration d'un cadre conventionnel global en matière de sécurité par le recours aux accords globaux	181

I. Le recours peu probable à la double base juridique PESC et ELSJ.....	182
A. Le caractère dérogatoire de la PESC au sein de l'article 218 TFUE.....	183
B. Les spécificités inhérentes à la PESC et à l'ELSJ	187
II. Le recours imparfait aux accords globaux	190
A. Le recours conflictuel aux accords de partenariats et de coopération ou des accords de partenariat stratégique.....	191
1. L'insertion constante de dispositions relevant de la PESC et de l'ELSJ dans les accords de partenariat et de coopération et dans les accords de partenariat stratégique	192
2. Le recours conflictuel de l'article 37 TUE comme fondement juridique des accords de partenariat et de coopération ou des accords de partenariat stratégique.	193
B. Le recours prometteur aux accords d'association.....	199
1. L'englobement ambivalent des objectifs de la PESC et de l'ELSJ dans les accords d'association.....	199
2. Un décloisonnement conventionnel exceptionnel en pratique	202
a. Le décloisonnement singulier de la PESC et de l'ELSJ dans l'accord de commerce et de coopération conclu entre l'Union et le Royaume-Uni	202
b. Le décloisonnement formel de la PESC et de l'ELSJ dans l'accord de Samoa	206
Conclusion de la Section 2	209
Conclusion du Chapitre 2	210
CONCLUSION DU TITRE 1.....	211
TITRE 2 – LES INTERACTIONS DYNAMIQUES ENTRE LES INSTRUMENTS OPERATIONNELS DE LA PSDC ET DE L'ELSJ.....	213
Chapitre 1 - La contribution des opérations de gestion de crise de la PSDC à la poursuite des objectifs de l'ELSJ.....	217
Section 1 - La contribution des missions civiles de gestion de crises aux objectifs de l'ELSJ	218
I. Le renforcement des États tiers dans le domaine de la sécurité intérieure.....	219
A. Les multiples contributions au renforcement de la sécurité intérieure dans les États tiers	220
1. Les missions civiles dans les domaines de la police, de la justice, de l'État de droit et du contrôle des frontières	220
2. Les missions civiles dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité	223
B. L'exportation de l'ELSJ par les missions civiles de la PSDC	227
1. L'exportation des standards de l'ELSJ.....	227
2. L'exportation du personnel de l'ELSJ.....	229
II. La lutte contre les domaines de criminalité de l'ELSJ dans les États tiers	231
A. La contribution à la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme dans les États tiers	232
1. La lutte contre la criminalité organisée dans les États tiers.....	232
2. La lutte contre le terrorisme dans les États tiers.....	234
B. L'extension des domaines de criminalité poursuivis par les missions civiles	237
1. Une volonté d'extension répétée par les institutions.....	237
2. Une concrétisation rapide sur le plan opérationnel	239
Conclusion de la section 1.....	241

Section 2 - L'instrumentalisation des opérations de gestion de crise de la PSDC à la gestion intégrée des frontières extérieures	241
I. Le déploiement d'une opération militaire en complément des dispositifs opérationnels des agences de l'ELSJ.....	244
A. Les insuffisances initiales des dispositifs opérationnels déployés par les agences de l'ELSJ	245
B. Un complément rapide aux insuffisances des dispositifs opérationnels de l'ELSJ.....	248
1. Un complément nécessaire sur le plan opérationnel	249
2. Un complément discutable sur le plan juridique	252
II. Les limites au déploiement d'une opération militaire dans la gestion intégrée des frontières extérieures.....	254
A. L'effectivité de l'opération Sophia entravée par les limites inhérentes aux spécificités de la PSDC et aux exigences au droit international	254
1. Les limites inhérentes aux spécificités structurelles de la PSDC	254
2. Les limites inhérentes aux exigences du droit international.....	256
B. La redéfinition du mandat de l'opération vers des objectifs liés au renforcement de sécurité internationale.....	259
Conclusion de la Section 2	262
Conclusion du Chapitre 1	263
Chapitre 2 – L'affirmation de l'agence Frontex en tant que nouvel instrument de gestion de crise.....	265
Section 1 – L'empiètement des actions opérationnelles de l'agence Frontex sur les opérations de gestion de crise de la PSDC	267
I. Un champ d'action opérationnel partiellement commun	267
A. Un champ d'action matériel partiellement commun	268
B. Un champ d'action territorial partiellement commun	274
1. Le déploiement d'actions opérationnelles de l'agence Frontex dans les pays tiers ..	275
a. Le déploiement d'actions de l'agence aux frontières des pays tiers voisins.....	275
b. L'extension des activités opérationnelles de l'agence au territoire des pays tiers..	277
2. La diversification des actions extérieures de l'agence Frontex.....	282
a. Le déploiement d'agents de liaison dans les pays tiers.....	282
b. Le déploiement de cellules d'analyse des risques dans les pays tiers.....	283
II. Des cadres juridiques et de moyens d'action opérationnels distincts	284
A. Des cadres juridiques distincts.....	285
1. Des procédures décisionnelles et de mise en œuvre distinctes	285
a. Un processus décisionnel distinct au sein de l'Union.....	285
b. Un cadre juridique international distinct.....	288
2. Les incidences limitées du contrôle juridictionnel différencié de la CJUE.....	290
a. L'autolimitation de la compétence de la CJUE pour le contrôle des opérations de gestion de crises de la PSDC	291
b. Un contrôle restreint de la CJUE sur les actions opérationnelles de l'agence Frontex.....	296
B. Des moyens d'action opérationnels distincts.....	301
1. Des moyens capacitaires distincts	301
2. Des moyens budgétaires distincts.....	305

Conclusion de la Section 1	309
Section 2 - L'articulation modulable entre les opérations de gestion de crise de la PSDC et les actions opérationnelles de l'agence Frontex	309
I. Une répartition des tâches privilégiée	310
A. Une répartition géographique des tâches largement privilégiée	311
B. Le déploiement d'opérations séquentielles limité à certains cas	314
II. Vers une approche de plus en plus intégrée	317
A. L'imbrication du personnel des agences de l'ELSJ au sein des missions ou des opérations de la PSDC	317
B. Des déploiements parallèles et coordonnés à privilégier	321
Conclusion de la section 2	326
Conclusion du Chapitre 2	327
CONCLUSION DU TITRE 2	329
CONCLUSION DE LA PARTIE 1	331
PARTIE 2 – L'OBJECTIF DE SÉCURITÉ : VECTEUR DE SYNERGIES INÉGALES ENTRE LES ACTEURS DE LA PESC ET DE L'ELSJ	335
TITRE 1 – L'ADAPTATION IMPARFAITE DES ACTEURS INSTITUTIONNELS AU SERVICE DE LA MISE EN COHERENCE ENTRE LA PESC ET L'ELSJ	339
Chapitre 1 – La coordination perfectible au sein du Conseil de l'Union européenne	341
Section 1 – La recherche d'une coordination entre les formations du Conseil au service de la sécurité intérieure de l'Union	342
I. La recherche d'une coordination sur les aspects externes de la lutte contre le terrorisme et de la migration	343
A. Le soutien de la formation AE au rôle moteur de la formation JAI en matière de lutte contre le terrorisme	343
B. L'effacement progressif du Conseil AE sur les aspects externes de la migration ..	349
II. L'efficacité variable des mécanismes de coordination	356
A. L'apport contrasté des coordinateurs de l'Union	357
1. La contribution proactive du coordinateur de l'Union pour la lutte contre le terrorisme	357
2. La contribution limitée du coordinateur de l'Union pour la lutte contre la traite des êtres humains	363
B. Le dispositif intégré de l'Union européenne pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise	367
1. Un dispositif de mise en œuvre de la clause de solidarité	368
2. Un dispositif principalement au service de la sécurité intérieure de l'Union	371
Conclusion de la Section 1	373
Section 2 – La coordination effective au niveau des instances préparatoires du Conseil	374
I. Le rôle moteur de la relation entre le COPS et le COSI dans la coordination au sein du Conseil	375
A. Le rôle de coordination du COPS et du COSI dans la mise en œuvre opérationnelle de la PESC et l'ELSJ	376
B. La relation régulière et informelle entre le COPS et le COSI	379

II. L'implication réciproque des groupes de travail du Conseil dans les domaines de la PESC et de l'ELSJ	387
A. La pluralité des groupes de travail et de comités dans les domaines de la PESC et de l'ELSJ	387
B. Une collaboration difficilement perceptible entre les différents groupes de travail du Conseil	390
Conclusion de la Section 2	392
Conclusion du chapitre 1	394
Chapitre 2 – La contribution ambivalente du haut représentant à la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ	395
Section 1 – L'affaiblissement du rôle du haut représentant dans la mise en cohérence institutionnelle entre la PESC et l'ELSJ	396
I. Le rôle entravé du haut représentant	397
A. Une place privilégiée entre la Commission et le Conseil	398
1. Une légitimité et une double fonction au sein du Conseil et de la Commission	398
2. Une pluralité de pouvoirs en matière de PESC	400
B. Une fonction entravée par la nécessaire combinaison avec d'autres acteurs institutionnels	403
1. La nécessaire combinaison avec d'autres acteurs en matière de PESC	403
a. La nécessaire coordination au sein du Conseil	403
b. La nécessaire répartition des rôles avec le président du Conseil européen	404
2. La variabilité des pouvoirs du haut représentant au sein de la Commission	407
a. La relation effective entre le président Juncker et la haute représentante Mogherini	409
b. La relation de subordination entre la présidente Von der Leyen et le haut représentant Borrell	411
II. Une utilisation contrastée de ses leviers	414
A. L'implication partielle du haut représentant dans l'élaboration de documents stratégiques en matière de sécurité	414
1. Le maintien de la séparation entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure dans les documents stratégiques	415
2. L'implication à géométrie variable du haut représentant dans l'élaboration de documents stratégiques conjoints en matière de sécurité	416
a. L'effacement progressif du haut représentant de lutte contre le terrorisme et en matière migratoire	418
b. Une implication systématique du haut représentant et de la Commission avec matière de cybersécurité/cyberdéfense et de lutte contre les menaces hybrides ...	422
B. L'utilisation ambivalente de ses leviers opérationnels	428
1. La sous-exploitation des représentants spéciaux	428
2. L'utilisation efficiente des structures opérationnelles de la PESC placées sous l'autorité du haut représentant	433
Conclusion de la section 1	434
Section 2 – La contribution effective du SEAE à la mise en cohérence institutionnelle et opérationnelle entre la PESC et l'ELSJ	435
I. Un fonctionnement propice à la mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ	436
A. Une organisation couvrant les domaines de la PESC et de l'ELSJ	438

1. Une administration centrale regroupant une pluralité de départements thématiques et géographiques.....	438
2. Les délégations de l'Union, révélatrices d'un manque d'unité de la représentation de l'Union	441
B. L'implication du SEAE dans la mise en œuvre de l'ELSJ	444
1. La coopération entre le SEAE et la Commission dans le domaine de l'ELSJ	445
2. La participation du SEAE aux travaux au sein du Conseil portant sur l'ELSJ ...	449
II. L'utilisation effective de ses leviers au service de l'approche globale et intégrée de la sécurité	452
A. L'adaptation des leviers du SEAE dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ..	453
1. La coopération active entre l'INTCEN et Europol.....	453
2. Le déploiement d'experts au sein des délégations de l'Union	455
B. Le point focal de l'Union dans la lutte contre les menaces hybrides	459
1. Les task forces du SEAE pour lutter contre les campagnes de désinformation ..	460
2. La Cellule de fusion de l'Union contre les menaces hybrides	462
Conclusion de la Section 2	465
Conclusion du Chapitre 2	466
CONCLUSION DU TITRE 1.....	467
TITRE 2 - L'ADAPTABILITE DES ACTEURS OPERATIONNELS DE LA PESC ET DE L'ELSJ AU SERVICE D'UNE COOPERATION EFFECTIVE	469
Chapitre 1 – La mise en place d'une coopération à travers un cadre juridique souple	471
Section 1 - Le dépassement des contraintes juridiques originelles	472
I. Le cadre juridique défaillant avant le Traité de Lisbonne.....	472
A. Les prémices d'une coopération entre le Secrétariat général du Conseil/haut représentant et les agences de la JAI	473
1. La signature d'arrangements administratifs portant sur l'échange d'informations classifiées	473
2. La signature d'un arrangement administratif portant sur les échanges d'informations dans le contexte des missions menées dans le cadre de la PESD....	475
B. Les contraintes juridiques initiales	477
1. Les lacunes statutaires des agences ELSJ et des opérations et missions de la PSDC	478
2. Le dépassement de ces lacunes par des mécanismes <i>ad hoc</i>	481
a. Des solutions <i>ad hoc</i> par l'intermédiaire des autorités des États membres	481
b. Des solutions soulevant d'autres difficultés.....	484
II. L'établissement d'un cadre politique et juridique propice à la coopération après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne	486
A. La mise en place d'un dialogue politique entre les organes de la PESC et de l'ELSJ	486
B. L'adaptation des mandats constitutifs des agences de l'ELSJ et des organes de la PESC.....	490
1. L'adaptation des actes constitutifs des agences de l'ELSJ.....	491
2. L'adaptation des actes constitutifs des organes de la PESC	494
Conclusion de la section 1.....	496
Section 2 – La mise en place d'un cadre de coopération inclusif et peu structuré.....	497
I. La mise en place d'une coopération réciproque.....	497

A. Une implication réciproque dans l'élaboration et la planification des actes	498
1. L'implication du SEAE dans l'élaboration des actes dans le domaine de l'ELSJ	
.....	498
2. L'implication des agences de l'ELSJ dans la planification des missions de la PSDC	501
B. Une coopération réciproque en matière de formation et dans l'élaboration de documents doctrinaux relatifs aux missions civiles de la PSDC.....	502
1. Une coopération en matière de formation	503
2. L'élaboration de documents doctrinaux relatifs aux missions civiles de la PSDC ...	
.....	504
II. Une structuration variable de la coopération	506
A. Une coopération peu structurée entre le SEAE et les agences de l'ELSJ.....	507
1. L'adaptation des arrangements de coopération entre Europol et le Secrétariat général du Conseil.....	507
a. L'échange de correspondance pour le renforcement de la coopération entre le SEAE et Europol.....	507
b. La conclusion d'un arrangement administratif pour le partage d'informations classifiées entre le SEAE et Europol	509
2. L'ambiguïté des relations établies entre le SEAE et Europol	511
B. Une coopération plus structurée entre Frontex et les acteurs relevant de la PESC	513
1. La structuration variable des relations entre Frontex et les acteurs relevant de la PESC	513
a. La conclusion d'un arrangement de travail entre le SEAE et Frontex.....	513
b. La conclusion d'un accord de service entre le CSUE et Frontex.....	516
2. Une structuration incomplète entre Frontex et les autres acteurs relevant de la PESC	519
C. La simple conclusion d'une lettre d'entente entre Eurojust et le SEAE.....	520
Conclusion de la section 2.....	521
Conclusion du chapitre 1	522
Chapitre 2 – Le renforcement de la coopération à travers un cadre juridique fragmenté .	523
Section 1 - Le perfectionnement des mécanismes de coopération.....	524
I. La multiplication des mécanismes de coopération.....	525
A. L'intensification des échanges d'informations	526
1. L'intensification des échanges d'informations entre l'opération Sophia et les agences de l'ELSJ	526
2. Les difficultés persistantes concernant les échanges d'informations entre les missions civiles de la PSDC et les agences de l'ELSJ.....	530
B. La diversification des mécanismes de coopération	535
1. Le déploiement d'officiers de liaison et d'experts de l'ELSJ au sein des opérations de gestion de crise de la PSDC	535
2. La coopération en matière de formation du personnel d'États tiers.....	537
II. La facilitation des échanges d'informations par la mise en place de « mini-concepts »	539
A. L'effectivité tangible de la cellule d'information en matière criminelle au sein de l'opération Sophia	540
1. La mise en place de la cellule d'information en matière criminelle.....	540
2. Le succès tangible de la cellule d'information en matière criminelle	542
B. L'effectivité latente des « mini-concepts »	544

1. Un concept relativement flou	545
2. Le déploiement latent des « mini-concepts »	548
Conclusion de la section 1.....	550
Section 2 - La structuration de la coopération par un cadre juridique fragmenté	551
I. L'insertion inégale de la coopération avec des opérations de gestion de crise de la PSDC dans le mandat des agences de l'ELSJ.....	551
A. Une insertion variable en fonction des agences de l'ELSJ.....	551
1. Une insertion explicite dans le règlement Europol de 2016.....	552
2. Une adaptation insuffisante du règlement Frontex de 2016.....	554
3. La non-inscription dans le règlement d'Eurojust	556
B. Une structuration plus aboutie dans le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes de 2019	558
1. Un cadre juridique plus structurant	559
2. Une coopération à multi-niveaux	561
II. La signature au cas par cas d'une diversité d'arrangements entre les agences de l'ELSJ et les opérations de gestion de crise de la PSDC	563
A. La signature d'arrangements peu étoffés en 2015	563
1. La signature d'une lettre d'entente entre l'opération Sophia et Eurojust.....	563
2. La signature d'un protocole d'accord entre l'opération EUNAVFOR MED et Europol.....	565
B. La signature inégale d'arrangements de travail après 2016.....	565
1. La signature d'un arrangement de travail entre Europol et l'opération Sophia ..	566
2. La signature de multiples arrangements de travail entre Frontex et les opérations de gestion de crise de la PSDC	569
Conclusion de la Section 2	572
Conclusion du Chapitre 2	573
CONCLUSION DU TITRE 2.....	575
CONCLUSION DE LA PARTIE 2	577
CONCLUSION GÉNÉRALE	581
BIBLIOGRAPHIE	589
INDEX.....	689
TABLE DES MATIÈRES	693

Titre : L'objectif de sécurité en droit de l'Union européenne : articulations entre la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ)

Mots clés : Droit de l'Union européenne – Sécurité – PESC – ELSJ

Résumé : La PESC et l'ELSJ sont deux domaines de compétences distincts poursuivant des objectifs de sécurité *a priori* distincts. La PESC est un domaine de compétence par nature externe, poursuivant un objectif de sécurité à l'extérieur de l'Union et de sécurité internationale. L'ELSJ est un domaine de compétence par nature interne, doté d'une dimension externe, poursuivant un objectif de sécurité intérieure de l'Union. Cette séparation de la sécurité ne résiste plus aux menaces sécuritaires actuelles revêtant des dimensions internes et externes, telles que le terrorisme, la criminalité organisée, la gestion des frontières extérieures et les menaces hybrides. La poursuite de l'objectif de sécurité nécessite d'articuler ces deux domaines à travers une approche globale et intégrée de la sécurité. Ainsi, l'objectif de sécurité contribue au dépassement de cette séparation constitutionnelle entre les deux domaines et *in fine* à la structuration de leur articulation.

Cette dernière s'opère entre les instruments et les acteurs de la PESC et de l'ELSJ. La poursuite de l'objectif de sécurité implique des interactions multiples entre leurs instruments. La diversité et le dynamisme des interactions entre les instruments normatifs et opérationnels structurent de manière protéiforme l'articulation entre ces deux domaines. La poursuite de l'objectif de sécurité requiert alors la mise en synergie entre les acteurs, tant institutionnels qu'opérationnels. En raison de la séparation institutionnelle qui s'opère entre les deux domaines, les acteurs institutionnels s'adaptent imparfaitement dans la recherche d'une mise en cohérence entre la PESC et l'ELSJ. Les acteurs opérationnels offrent une meilleure adaptabilité leur permettant de coopérer effectivement mais démontrent le caractère inachevé de l'articulation entre la PESC et l'ELSJ dans la poursuite de l'objectif de sécurité.

Title : The objective of security in European Union Law : nexus between the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ)

Keywords : European Union Law – Security – CFSP – AFSJ

Abstract : CFSP and AFSJ are two distinct areas of competence pursuing *a priori* distinct security objectives. The CFSP is an area of external competence by nature, pursuing an objective of security outside the Union and international security. The AFSJ is an area of internal competence by nature, with an external dimension, pursuing an objective of internal security of the Union. This division of security no longer resists to current security threats with internal and external dimensions, such as terrorism, organized crime, external border management and hybrid threats. The pursuit of the objective of security requires to articulate these two areas through a global and integrated approach of security. Thus, the objective of security contributes to the overcoming of this division between the two areas and ultimately to the structuring of their articulation.

The latter takes place between the instruments and actors of CFSP and AFSJ. The pursuit of the security objective involves multiple interactions between their instruments. The diversity and the dynamics of interactions between the normative and operational instruments structure the articulation between these two areas in a protean manner. The pursuit of the objective of security also requires the establishment of synergies between the institutional and operational actors. Due to the institutional division between the two areas, the institutional actors adapt imperfectly in the search for coherence between CFSP and AFSJ. The operational actors offer better adaptability allowing them to cooperate effectively but demonstrate the unachieved nature of the articulation between the CFSP and the AFSJ in the pursuit of the objective of security.