

Une nouvelle stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne

La production des institutions européennes en rapports, programmes, stratégies, plans d'action, conclusions, résolutions, communications, lignes directrices, recommandations et autres feuilles de route est sans doute trop abondante pour qu'on puisse prêter attention à tout ce qui sort des bureaux de la Commission, du Conseil ou du Parlement. Dans cette profusion, pourtant, certains documents ont plus de relief que d'autres ; et tel est certainement le cas de la nouvelle stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne, publiée ce 1^{er} avril¹.

La politique européenne de sécurité intérieure demeure mal connue : on ne sait pas toujours que l'Union européenne intervient activement en matière de terrorisme, de blanchiment, de trafic de stupéfiants, de

protection des frontières ou encore d'harmonisation des législations pénales². On le sait d'autant moins que cette politique s'est construite empiriquement et qu'elle entremêle constamment la compétence de l'Union et celle de ses États membres, sans limite claire entre elles. Pas étonnant, donc, que personne ou presque n'ait entendu parler des annonces pourtant spectaculaires de la présidente von der Leyen au début de son second mandat³ : le doublement des effectifs de l'agence Europol, chargée d'appuyer les États membres dans la lutte contre la criminalité, et le triplement des effectifs de garde-frontières européens, qui dépendent de l'agence Frontex.

La stratégie de sécurité intérieure mérite pourtant notre attention, non seulement

GÉOPOLITIQUE
& DÉFENSE

DÉCRYPTAGE
AVRIL 2025

Jean Mafart,
Préfet, ancien
directeur des affaires
européennes et
internationales
du ministère de
l'intérieur, auteur
de *la Politique
européenne de
sécurité intérieure*
(Bruylant, à paraître)

1 Communication from the Commission on Protect EU : a European Internal Security Strategy, n° COM (2025) 148 final, 1^{er} avril 2025.

2 V. J. Mafart, « L'Europe de la sécurité intérieure », méconnue, mérite intérêt et moyens », *la Libre Belgique*, 6 mars 2025.

3 Allocution du 18 juillet 2024 devant le Parlement européen. V. aussi *Europe's Choice – Political Guidelines for the next European Commission 2024-2029*, 18 juillet 2024.

parce qu'elle définit des orientations pour les prochaines années mais aussi parce qu'elle répond directement à de fortes attentes sociales, à la différence d'autres politiques européennes sans doute plus intégrées mais plus abstraites pour le citoyen européen. Le terrorisme et la criminalité organisée demeurent ainsi des menaces très sérieuses, ce qui impose une réponse à l'échelle européenne – l'échelle de l'espace de libre circulation –, et plusieurs épisodes tragiques en France et en Allemagne ont récemment attiré l'attention sur les déficiences de l'Union à sa frontière extérieure, au risque d'affaiblir la légitimité de la libre circulation.

I • Un effort nécessaire de programmation stratégique

Le document publié par la Commission s'inscrit dans une longue tradition de programmation ; la politique européenne de sécurité intérieure, en particulier, s'est construite sur la base de grands « programmes ». Sans doute n'est-il pas inutile d'évoquer brièvement ses origines.

L'« Europe de la sécurité intérieure » – en y incluant bien sûr la sécurité des frontières – est indissociablement liée à la libre circulation : on ne pouvait abolir les frontières intérieures sans se coordonner entre États membres sur les phénomènes criminels ni se mettre d'accord sur des règles de contrôle de la frontière extérieure, devenue commune à tous les États membres. L'expression « espace de liberté, de sécurité et de justice » (ELSJ), issue du traité d'Amsterdam, rend bien compte de ce lien nécessaire. Quoiqu'on l'oublie parfois, le système de Schengen n'a donc pas qu'une vocation migratoire : dès l'origine, c'est aussi une coopération de sécurité, d'abord intergouvernementale puis intégrée progressivement aux institutions de l'Union européenne – œuvre parachevée par le traité de Lisbonne, en 2007.

En octobre 1999, les chefs d'État et de gouvernement adoptèrent le « programme de Tampere » qui annonçait le renforcement du rôle et des moyens d'Europol (l'agence avait commencé ses activités opérationnelles cette même année 1999) et la création

d'un pendant judiciaire, Eurojust. C'est aussi le programme de Tampere qui, sur le fondement du principe de reconnaissance mutuelle en matière pénale, annonçait un instrument essentiel de l'ELSJ, le mandat d'arrêt européen. Adopté en novembre 2004, le programme de la Haye accorde une grande importance à un sujet qui deviendra de plus en plus prégnant : la disponibilité des informations, qu'il s'agisse des échanges de données entre services enquêteurs des États membres ou des systèmes d'information européens aux frontières extérieures. En mai 2010, le programme de Stockholm, où apparaît l'expression « une Europe qui protège », témoigne d'un effort de stratégie et de programmation encore plus consistant ; la Commission est chargée, pour la première fois, d'élaborer une « stratégie globale de sécurité intérieure ». Il s'agira non seulement d'assurer une « répartition claire des tâches entre l'Union et les États membres » mais d'évaluer les progrès accomplis. Si le document met surtout l'accent sur la coopération policière, il mentionne explicitement le contrôle des frontières et la coopération pénale parmi les instruments de la politique de sécurité.

La phase de construction de l'ELSJ passée, le Conseil européen n'a plus adopté de programmes comparables. Document à portée très générale, le « programme stratégique » du Conseil européen pour la période 2024-2029 ne mentionne la sécurité intérieure qu'en quelques lignes⁴. Cependant, le Conseil européen aborde encore fréquemment les questions de sécurité intérieure dans ses conclusions. Celles du 19 octobre 2017, par exemple, contenaient des orientations importantes sur l'« Europe numérique », y compris en matière de cybersécurité et de « lutte contre le terrorisme et la criminalité en ligne ». C'est aussi par des conclusions que le Conseil européen « invite la Commission à proposer une approche européenne de l'intelligence artificielle » ; c'est ce qui donnera le règlement « intelligence artificielle » du 13 juin 2024, texte important par ses incidences sur l'activité des forces de l'ordre.

En tout état de cause, l'effort de stratégie et de programmation n'appartient pas qu'au Conseil européen. Ainsi, le Conseil – dans sa

4 *Strategic Agenda 2024-2029* (www.consilium.europa.eu).

formation « justice et affaires intérieures » (JAI), celle où siègent les ministres de la justice et de l'intérieur – adopte des textes législatifs mais aussi des textes exprimant des priorités politiques ou annonçant des orientations pour la suite de ses travaux. Dans la période récente, les ministres ont ainsi adopté plusieurs fois des conclusions du Conseil sur le terrorisme⁵ ; de telles conclusions n'ont pas de valeur normative mais, obligatoirement adoptées à l'unanimité, elles expriment un consensus des États membres et définissent un programme de travail.

Quant à la Commission, son rôle de programmation stratégique s'exprime principalement par des « communications » à portée générale ou plus circonscrite. La stratégie de sécurité intérieure est ainsi complétée de stratégies thématiques, qu'il s'agisse des stupéfiants, du terrorisme ou de la cybersécurité. Une autre communication, celle d'avril 2016 sur les systèmes d'information, annonçait les orientations d'un vaste chantier européen toujours en cours, l'« interopérabilité des systèmes d'information »⁶ ; elle fait partie, à ce titre, des documents programmatiques qui ont véritablement marqué l'action de l'Union européenne.

Etranger aux habitudes de bien des États membres, un tel effort de programmation stratégique a pour intérêt évident de donner un sens, une cohérence globale – et donc une certaine forme de légitimité supplémentaire – à une somme d'initiatives ou non législatives dont la profusion pourrait manquer d'intelligibilité. Un autre avantage est de rendre possible une évaluation des progrès accomplis et des inévitables retards : tel est le rôle des rapports sur l'« Union de la sécurité » que publie régulièrement la Commission pour rendre compte de l'état d'avancement des travaux ou des négociations en cours. Ces rapports, qui couvrent un champ très large, reflètent la mise en œuvre

de la stratégie pluriannuelle mais aussi l'irruption de projets nouveaux, de plus en plus probables à mesure que le temps passe.

Reconnaissons pourtant que la multiplication des documents de stratégie et de programmation peut parfois désorienter. A cet égard, le domaine des stupéfiants constitue peut-être un cas d'école. De son « programme anti-drogue » de juillet 2020⁷, la Commission nous indique qu'il « a été élaboré dans le cadre d'un processus consultatif associant les États membres et les acteurs concernés ». Mais ce « programme » est suivi d'une « stratégie de l'Union européenne en matière de drogue », approuvée cette fois par le Conseil et publiée en février 2021⁸ ; il est indiqué que cette stratégie « constitue le cadre politique global et définit les priorités générales de la politique de l'Union européenne en matière de drogue pour la période 2021-2025 ». Comment cette stratégie s'articule-t-elle avec le « programme » publié quelques mois plus tôt ? La stratégie nous fournit un début de réponse : elle « fait fond sur la précieuse contribution que constitue la communication de la Commission relative au « Programme et plan d'action antidrogue de l'UE (2021-2025) ». Mais ce n'est pas tout : après le « programme » et la « stratégie » vient le « plan d'action ». Publié en juillet 2021 par le Conseil⁹, ce troisième document « poursuit la finalité et les objectifs de la stratégie, suit son approche et s'appuie sur les mêmes documents et informations que celle-ci ». Comment s'en distingue-t-il, alors ? Voici la réponse : il « expose les actions à mettre en œuvre pour réaliser les onze priorités stratégiques de la stratégie ». Autrement dit, il a une vocation plus opérationnelle et sa mise en œuvre sera suivie par les groupes compétents du Conseil.

En définitive, un petit effort de simplification ne serait peut-être pas superflu.

5 V. notamment : *Protéger les Européens du terrorisme : actions accomplies et prochaines étapes*, conclusions du Conseil, n° 9545/22, 9 juin 2022 ; *Conclusions du Conseil sur les priorités futures pour le renforcement des efforts conjoints de l'Union européenne et de ses États membres en matière de lutte contre le terrorisme*, n° 16820/24, 12 décembre 2024.

6 *Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité*, communication de la Commission européenne, n° COM (2016) 205 final, 6 avril 2016.

7 *Programme et plan d'action antidrogue de l'UE (2021-2025)*, communication de la Commission européenne, n° COM (2020) 606 final, 24 juillet 2020.

8 *Stratégie de l'UE en matière de drogue (2021-2025)*, conclusions du Conseil, n° 14178/1/20, 5 février 2021.

9 *Plan d'action de l'UE en matière de drogue (2021-2025)*, n° 2021/C 272/02, 8 juillet 2021.

II • Les avancées de la période 2020-2025

Pour mesurer la portée de la nouvelle stratégie, penchons-nous brièvement sur la précédente (pour la période 2020-2025)¹⁰ et sur ses résultats. Le document regroupait les différents aspects de la politique de sécurité, un peu artificiellement, en quatre « priorités stratégiques » aux intitulés un rien fumeux mais dont chacune déterminait un programme de travail. Observons d'emblée que ces quatre priorités ne couvrent pas tout le champ de la politique de sécurité : l'harmonisation pénale y est peu présente et les questions de frontières sont abordées dans d'autres documents.

La première priorité, « un environnement de sécurité à l'épreuve du temps », porte sur la préparation aux menaces : il s'agit par exemple de renforcer la sécurité des infrastructures critiques, c'est-à-dire les équipements et réseaux qui répondent à un besoin vital (d'où la directive du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques), de mettre en place une stratégie européenne de cybersécurité (publiée en décembre 2020) ou encore de mieux protéger les lieux publics contre la menace terroriste. Une « unité conjointe de cybersécurité » a vu le jour depuis lors ; elle mène une politique de prévention des cyberattaques avec les institutions publiques et les entreprises. Surtout, une autre directive du 14 décembre 2022 (la directive « NIS 2 ») impose aux États membres d'arrêter une stratégie nationale de cybersécurité, favorise la coopération à l'échelle de l'Union et élargit le champ de la législation européenne pour tenir compte des interdépendances croissantes entre différents secteurs à protéger.

La deuxième priorité, « faire face à l'évolution des menaces », traite par exemple des

contenus pédopornographiques ou des menaces hybrides. La Commission a ainsi présenté en mai 2022 une proposition de règlement « abus sexuels sur mineurs » (ASM), qui s'inscrit dans un mouvement plus vaste de régulation d'Internet – avec notamment le *Digital Services Act* (DSA) et le règlement du 29 avril 2021 sur les contenus à caractère terroriste sur Internet (règlement TCO). Cette fois, le texte n'a pu être adopté, notamment du fait des « injonctions de détection » qu'il prévoyait : les fournisseurs de service, lorsqu'un risque important d'utilisation de leurs services à des fins d'abus sexuels sur mineur a été identifié, devraient recourir à des technologies destinées à détecter des sollicitations d'enfant (« pédopiégeage »), y compris dans les correspondances privées et chiffrées. L'atteinte au secret des correspondances et le contournement du chiffrement, considérés comme un double précédent dangereux, ont suscité des oppositions très vives qui font écho à nos débats nationaux¹¹. S'agissant des menaces hybrides, les initiatives de la Commission se sont multipliées ces dernières années, pour des raisons évidentes : on retrouve les questions de résilience des entités critiques et de cybersécurité mais il faut y ajouter – triste signe des temps – la protection des institutions démocratiques et des processus électoraux contre les ingérences étrangères.

Le troisième axe, « protéger les Européens du terrorisme et de la criminalité organisée », annonce un programme de lutte contre le terrorisme (ce sera chose faite en décembre 2020¹²), un « programme anti-drogue » (paru en juillet 2020) ou encore une révision de la législation européenne sur le blocage et la confiscation des avoirs criminels (ce sera la directive du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs). En dehors du règlement TCO, l'activité législative a été assez réduite, au cours de cette

10 Communication de la Commission relative à la stratégie de l'UE sur l'Union de la sécurité, n° COM (2020) 605 final, 24 juillet 2020.

11 Dans un avis conjoint sur la proposition législative, le Contrôleur européen de la protection des données et le Comité européen de la protection des données estiment, « en raison de leur caractère intrusif, de leur nature probabiliste et des taux d'erreur associés à ces technologies », que « l'ingérence créée par ces mesures va au-delà de ce qui est nécessaire et proportionné » ; ils appellent à leur suppression (*Avis conjoint 4/2022 de l'EDPB et du CEPD sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles en vue de prévenir et de combattre les abus sexuels sur enfants*, 28 juillet 2022). La proposition législative sera probablement adoptée sans ces dispositions.

12 *Programme de lutte antiterroriste pour l'UE : anticiper, prévenir, protéger et réagir*, communication de la Commission européenne, n° COM (2020) 795 final, 9 décembre 2020.

période de cinq ans, en matière de terrorisme. Cependant, l'acquis des années précédentes était déjà très important, comme le montre par exemple la directive « terrorisme » du 15 mars 2017 (texte d'harmonisation pénale), et bien des initiatives de l'Union concourent à la lutte contre le terrorisme – comme à la lutte contre la criminalité organisée – même si elles n'y sont pas spécifiquement destinées : tel est le cas du développement des capacités d'Europol ou de la législation européenne contre le blanchiment.

Enfin, la stratégie de 2020 annonçait « un écosystème européen de sécurité fort » : on trouvait sous ce chapitre le renforcement des compétences et des moyens d'Europol (ce serait le règlement Europol du 8 juin 2022), l'approfondissement de la coopération policière ou encore un effort accru en matière de recherche et d'innovation.

Reste la question de la frontière extérieure. Sa double nature – immigration et sécurité – était très présente à l'esprit des concepteurs de l'espace Schengen. Ils avaient raison, comme le montre la multiplication des initiatives de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (dont la France, sans interruption depuis bientôt dix ans) : c'est en grande partie parce que l'espace Schengen ne maîtrise pas encore suffisamment les entrées que certains États membres, en son sein, ont éprouvé le besoin de se protéger à l'intérieur de leurs frontières nationales. Le règlement « screening » du 14 mai 2024, conjugué au règlement « procédure commune d'asile » du même jour¹³, représente donc une étape décisive : pour la première fois – il était temps –, les étrangers qui arrivent irrégulièrement (souvent par bateau) seront soumis par l'État membre dit « de première entrée » à une procédure obligatoire de contrôle et d'enregistrement dans les fichiers européens, au même titre que les voyageurs qui entrent régulièrement¹⁴. Il reste à obtenir des États concernés l'application rigoureuse du « screening » ; la Commission européenne devra jouer pleine-

ment son rôle de gardienne de l'application du droit européen.

III • La nouvelle programmation : priorités et perspectives

La nouvelle stratégie, un peu plus courte que la précédente, est aussi plus lisible dans son architecture. Une première partie analyse l'évolution des menaces et énonce les trois principes fondamentaux de la stratégie :

- impliquer « tous les citoyens et toutes les parties prenantes, y compris la société civile, la recherche, le monde universitaire et les acteurs privés » ;
- prendre en compte les questions de sécurité dans l'ensemble des textes et des politiques de l'Union, dans le cadre d'une « approche cohérente et globale de la sécurité » ;
- mobiliser davantage de moyens humains et financiers de l'Union, des États membres et du secteur privé.

Le deuxième de ces trois principes est intéressant : il répond à une tendance de ces dernières années, l'empreinte croissante de textes et d'initiatives procédant d'autres politiques européennes mais qui ont des incidences directes sur l'environnement de sécurité ou sur l'action des services enquêteurs. Les exemples sont multiples : outre le règlement « intelligence artificielle », on pourrait citer – c'est plus inattendu – le règlement « liberté des médias » du 11 avril 2024. Alors même que ce texte relevait de la filière « éducation, culture, jeunesse et sport » du Conseil et de la commission de la culture du Parlement, le lien avec la sécurité est réel : un lien indirect, parce que le règlement fait partie d'une série de textes visant à défendre les institutions démocratiques ; mais aussi un lien direct car, en voulant protéger la liberté de la presse, la Commission avait introduit des dispositions prohibant le recours à des « logiciels de surveillance intrusifs » contre des journalistes et leurs sources. Si le principe est indiscutable, ces dispositions

¹³ Règlements n^{os} (UE) 2024/1356 et (UE) 2024/1348 du 14 mai 2024.

¹⁴ En outre, le règlement « procédure commune d'asile » oblige les États membres à maintenir à la frontière extérieure, dans un lieu déterminé, les demandeurs d'asile non autorisés à entrer (jusqu'à 12 semaines pour rendre la décision relative à l'asile et, le cas échéant, 12 semaines pour la procédure d'éloignement). Les deux règlements constituent un acquis majeur du « Pacte européen sur les migrations et l'asile », qu'on a si souvent présenté comme laxiste.

conçues en dehors des enceintes de la politique de sécurité mettaient en péril certaines investigations judiciaires ou administratives. La version finale du règlement maintient l'interdiction mais prévoit des exceptions pour les cas d'enquête sur des infractions graves.

Après une deuxième partie sur l'analyse, l'anticipation et la sécurité au sein des institutions européennes, la stratégie de sécurité intérieure énonce cinq axes de travail :

- le renforcement des capacités de l'Union ;
- la « résilience contre les menaces hybrides et autres actions hostiles » ;
- la criminalité organisée ;
- le terrorisme et l'extrémisme violent ;
- le rôle de l'Union européenne dans le monde et la coopération internationale.

Les orientations énoncées au titre du premier point, probablement les plus marquantes, confirment et détaillent les annonces de Mme von der Leyen sur les agences. S'agissant d'Europol, dont les effectifs doivent doubler, la Commission allègue un manque de moyens mais aussi l'absence de toute compétence juridique, dans le règlement Europol en vigueur, pour traiter de nouvelles menaces comme le sabotage, les menaces hybrides ou les manipulations informationnelles. « C'est pourquoi, ajoute le document, la Commission proposera une révision ambitieuse du mandat d'Europol » afin notamment d'« en faire une agence de police véritablement opérationnelle » et – peut-être pour contrebalancer l'audace de cette dernière formule – de renforcer sa « capacité de soutien aux services de police nationaux ». La Commission confirme, mais en le justifiant encore moins, son objectif de tripler les effectifs de garde-côtes et garde-frontières, alors même que l'effectif prévu par le règlement Frontex de 2019 – 10 000, tout de même – n'est pas encore atteint. Le mandat d'Eurojust, de même, devrait être renforcé.

Les développements consacrés à la « résilience » et aux menaces hybrides sont un autre aspect marquant de cette stratégie, ne serait-ce que par leur place éminente dans le document : il n'est plus possible d'élaborer une stratégie de sécurité intérieure sans aborder, à côté des thèmes « tradition-

nels » que sont le terrorisme ou la criminalité organisée, la menace croissante des cyberattaques et des tentatives de déstabilisation en tout genre venues de la Russie ou d'ailleurs. La Commission annonce par exemple un « bouclier de la démocratie » dont on ne connaît pas précisément le contenu mais qui prolonge plusieurs initiatives récentes sur la protection des institutions démocratiques et des processus électoraux. La place accordée aux menaces hybrides et aux ingérences est intéressante pour une deuxième raison : ce sont des questions qui tendent à brouiller la frontière, en théorie étanche mais déjà bien malmenée par ailleurs, entre les compétences de l'Union et les missions de sécurité nationale des États membres. Un autre document stratégique de première importance, le « rapport Niinistö » sur la préparation aux crises civiles et militaires¹⁵, propose d'ailleurs d'« élaborer, en collaboration avec les États membres, une proposition sur les modalités d'un service de coopération en matière de renseignement à part entière au niveau de l'UE ». Conscient de s'aventurer en terrain miné, M. Niinistö s'exprime avec une extrême prudence mais il est certain qu'une politique européenne de protection des « entités critiques » et de lutte contre les ingérences étrangères nécessite une coordination délicate avec les missions de sécurité nationale, y compris le contre-espionnage qui est par nature l'aspect le plus éminemment étatique des missions de renseignement.

En matière de criminalité organisée, la Commission annonce une initiative législative pour moderniser le cadre pénal et en particulier harmoniser certaines définitions dont la disparité entre États membres (sur la notion de bande organisée par exemple) peut entraver la coopération entre eux. Elle accorde par ailleurs une large place à la protection des mineurs, dont elle relève l'exposition croissante à la criminalité sexuelle et à la radicalisation sur Internet ; elle annonce un plan d'action spécifique. La nouvelle stratégie prévoit aussi de poursuivre les efforts menés depuis plusieurs années pour mieux détecter les flux financiers liés à la criminalité ou au terrorisme ; les échanges d'informations seront encouragés. La Commission souhaite également

15 S. Niinistö, *Safer together – Strengthening Europe's civilian and military preparedness and readiness*, octobre 2024.

étudier les moyens d'améliorer l'efficacité de la réponse pénale, par exemple par un effort de numérisation des procédures, et de renforcer le soutien aux victimes. Au sujet des stupéfiants, elle renvoie à sa nouvelle stratégie pluriannuelle, à paraître cette année, et à un nouveau plan d'action.

Les développements sur le terrorisme et l'extrémisme, plus succincts, annoncent eux aussi un document ultérieur et s'avancent assez peu sur son contenu. La Commission annonce toutefois des recommandations sur la radicalisation en prison et exprime très explicitement son intention de veiller, y compris par des échanges d'informations avec les États membres, à ce qu'aucun financement européen ne bénéficie – par défaut d'informations ou parfois par naïveté – à des projets ou des organisations incompatibles avec les valeurs de l'Union. En particulier, la France a été très active ces dernières années pour mettre fin à des financements accordés, sous couvert d'intégration ou d'inclusion, à des projets liés à la vaste mouvance des Frères musulmans¹⁶. Quant aux « combattants terroristes étrangers », la Commission entend coopérer davantage avec des États tiers pour obtenir des données personnelles (notamment biométriques) et en alimenter les systèmes d'information européens. On est encore une fois en terrain glissant : la plupart des États membres veillent à préserver leurs prérogatives en matière de renseignement et se sont fermement opposés, dans le règlement Europol du 8 juin 2022, à ce que l'agence fût habilitée à introduire elle-même dans le système d'information Schengen (SIS) des signalements concernant des sus-

pects (notamment en matière de terrorisme) sur la base d'informations provenant de pays tiers. C'est dire qu'Europol ne peut devenir « véritablement opérationnelle » que dans certaines limites : le principe demeure celui du soutien aux services de police des États membres.

On peut se demander pourtant si le sujet le plus crucial de la nouvelle stratégie n'est pas l'accès aux données numériques, que la Commission aborde dans la partie sur le renforcement des capacités. L'évolution des technologies prend parfois les services enquêteurs de vitesse, notamment par la généralisation du chiffrement, tandis que les exigences jurisprudentielles de protection des données sont devenues très élevées : l'arrêt *Tele 2* de la CJUE, en particulier, a remis en cause la possibilité pour les États membres d'obliger les opérateurs de téléphonie et d'Internet à conserver les données de connexion de leurs abonnés pour les besoins éventuels des enquêtes¹⁷. Sur la base des conclusions d'un groupe d'experts européen¹⁸, la Commission annonce une « feuille de route » sur l'accès légal aux données. Une initiative législative sur les données de connexion est d'autant plus probable que les États membres, initialement très divisés, ont fini par se rallier à cette option¹⁹. Un autre enjeu essentiel est la mise en œuvre de la législation européenne récente sur l'« accès transfrontalier à la preuve électronique »²⁰, qui représente un énorme progrès : au lieu de recourir aux mécanismes très contraignants de la coopération pénale internationale pour obtenir des données détenues par des sociétés d'Internet aux États-Unis ou ailleurs,

¹⁶ Sur le réseau des associations liées aux Frères musulmans en Europe : L. Vidino, S. Altuna, *The Muslim Brotherhood's Pan-European Structure*, Vienne, Dokumentationsstelle Politischer Islam, 2021. La *Federation of European Muslim Youth and Student Organizations* (FEMYSO), par exemple, a abondamment bénéficié de fonds publics venus de la Commission européenne et de divers États membres depuis sa création en 1996,

¹⁷ « Si l'efficacité de la lutte contre la criminalité grave [...] peut dépendre dans une large mesure de l'utilisation des techniques modernes d'enquête, un tel objectif d'intérêt général, pour fondamental qu'il soit, ne saurait à lui seul justifier qu'une réglementation nationale prévoyant la conservation généralisée et indifférenciée de l'ensemble des données relatives au trafic et des données de localisation soit considérée comme nécessaire aux fins de ladite lutte » : CJUE, n° C-203/15, 21 décembre 2016, *Tele 2 Sverige*, § 103.

¹⁸ *Access to data for effective law enforcement : presentation of the recommendations of the High-Level Group*, note de la présidence suédoise du Conseil, n° 10477/24, 31 mai 2024.

¹⁹ On peut douter que le résultat final, en France, soit aussi favorable aux services enquêteurs que la situation actuelle, telle qu'elle résulte notamment de la jurisprudence du Conseil d'État ; CE, 21 avril 2021, n° 393099, *Quadrature du Net*. Cependant, un cadre juridique harmonisé constituera un progrès à l'échelle de l'Union, d'autant plus que certains États membres, à la suite des arrêts de la CJUE, ont réduit dans des proportions draconiennes les possibilités de conservation des données de connexion pour les enquêtes.

²⁰ Un règlement et une directive du 12 juillet 2023. Fondés comme lui sur le principe de la confiance mutuelle, ces deux textes représentent une révolution juridique équivalente à celle du mandat d'arrêt européen.

les magistrats pourront désormais adresser des injonctions directement à ces sociétés, qui auront l'obligation de désigner au sein de l'Union européenne un « représentant légal » pour recevoir et traiter rapidement ces injonctions.

La nouvelle stratégie fixe donc un programme de travail consistant même s'il annonce finalement assez peu d'initiatives législatives. Il en ira de ce programme de travail comme de tout autre : plus le temps passe et plus l'action s'écarte des intentions initiales pour répondre aux circonstances. L'examen de la précédente stratégie de sécurité intérieure confirme toutefois qu'une telle programmation a une réelle portée ; on connaît par ailleurs la patiente détermination de la Commission et sa capacité de suivre des objectifs à très long terme, quand les États membres sont souvent aux prises avec la « conjoncture ». En tout état de cause, c'est l'Union européenne dans son ensemble que les citoyens jugeront. Les stupéfiants et le terrorisme, priorités européennes et nationales de longue date, le demeureront inévitablement. De ce point de vue, le renforcement des capacités d'Europol est sans doute une bonne nouvelle : qu'il s'agisse du déchiffrement des données numériques, de l'analyse de ces données ou du rapprochement des informations venues des polices européennes, l'apport de l'agence est devenu essentiel face à des organisations criminelles qui se jouent des frontières des États. On pourrait préférer néanmoins que le doublement des effectifs (et même le triplement, pour Frontex) fût le résultat d'une évaluation précise des besoins plutôt qu'un préalable. Il faut maintenant espérer que cette évaluation – puisqu'il faudra bien la faire – tiendra compte des capacités des États membres et

des points forts de chaque partenaire, dans l'esprit d'un « réseau européen de capacités » qui organise la répartition des moyens européens et nationaux selon un principe de complémentarité. Quant à la sécurité de la frontière extérieure, elle sera peut-être plus déterminante encore : l'adhésion des citoyens au principe d'une Europe sans frontières intérieures en dépend largement.

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Mise en pages : Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101104850 – IJD 2025.