



HAL
open science

La coordination opérationnelle entre les opérations PSDC et les agences ELSJ en matière migratoire.

Florient Favière

► **To cite this version:**

Florient Favière. La coordination opérationnelle entre les opérations PSDC et les agences ELSJ en matière migratoire.. Paix et sécurité européenne et internationale, 2019, 14. halshs-02944549

HAL Id: halshs-02944549

<https://shs.hal.science/halshs-02944549v1>

Submitted on 16 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La coordination opérationnelle entre les opérations PSDC et les agences ELSJ en matière migratoire.

Florent Favière

Doctorant à l'Université de Rennes, CNRS, IODE (Institut de l'Ouest : droit et Europe) - UMR 6262

Face aux nouveaux défis sécuritaires, et plus particulièrement la crise des migrants, l'Union européenne met l'accent sur une approche globale de la sécurité marquée par l'interdépendance entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. Renforçant son approche opérationnelle, l'Union européenne a déployé des outils relevant tant de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) que de l'Espace de liberté de sécurité et de justice (ELSJ) afin de lutter contre les différentes formes de criminalité organisée développées dans le cadre de la crise migratoire. Alors que juridiquement, la PSDC et l'ELSJ sont bien distincts, une coordination opérationnelle s'est naturellement développée dans la pratique entre, d'une part, les opérations de gestion de crise relevant de la PSDC et, d'autre part, les agences Europol et Frontex relevant de l'ELSJ. Si le cadre juridique de cette coordination était initialement peu établi, il tend à se structurer et à se développer avec le nouveau règlement relatif corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

Facing new security challenges, and more particularly the migrant crisis, the European Union is emphasizing a comprehensive approach to security marked by interdependence between internal and external security. Enhancing its operational approach, the European Union has deployed tools from both the CSDP and the AFSJ to struggle the various forms of organized crime developed in the context of the migration crisis. While legally, the CSDP and the AFSJ are clearly distinct, an operational coordination has naturally developed in practice between, on the one hand, the operations and missions CSDP and, on the other hand, the agencies Europol and Frontex, under the responsibility of the ESLJ. If the legal framework of this coordination was initially limited, it tends to be structured and to develop with the new regulation on the European Border and Coast Guard.

Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), migration, criminalité organisée, opérations de gestion de crise, Europol, Frontex

Common security and defense policy (CSDP), Area of freedom, security and justice (AFSJ), migration, organized crime, crisis management operations, Europol, Frontex

Le présent texte est issu d'une présentation orale réalisée à l'occasion du séminaire de jeunes chercheurs sur « L'Union européenne et les mutations de la sécurité internationale - Évolutions et articulations de la PESC, de l'ELSJ et d'autres politiques de l'Union », organisé le 12 mars 2019 à Nantes, sous la direction de Carole BILLET, Maître de Conférences à l'Université de Nantes (membre de Droit et changement social - DCS, UMR CNRS 6297) et Anne HAMONIC, Maître de Conférences à l'Université de Rennes 1 (membre de l'Institut de l'Ouest : Droit et Europe - IODE, UMR CNRS 6262).

I. Introduction

Au cours de ces dernières années, les défis sécuritaires à l'échelle européenne se sont multipliés et sont devenus de plus en plus complexes. Menaces hybrides, terrorisme, criminalité organisée et crise migratoire sont autant de défis auxquels l'Union européenne (ci-après « l'Union ») doit répondre pour assurer la sécurité de ses citoyens. Face à la crise des migrants et aux tragédies humaines qui en découlent¹, la Commission européenne a présenté au printemps 2015 un plan d'action sur les migrations, en dix points, comprenant des « actions immédiates en réponse à la situation de crise en Méditerranée »², et un agenda européen en matière de migration³ afin de renforcer son action globale. A ce titre, des opérations de gestion de crise⁴ relevant de la politique de sécurité et de défense commune (ci-après « PSDC ») ont été déployées en parallèle des dispositifs mis en place dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ci-après « ELSJ »).

Avant le déploiement d'opérations de gestion de crise relevant de la PSDC (ci-après « opérations PSDC »), la dimension opérationnelle de l'Union en matière migratoire reposait essentiellement sur les agences ELSJ. Dès le 1^{er} novembre 2014, l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (ci-après « agence Frontex »), devenue en 2016, corps européen de garde-frontières et de garde-côtes⁵, avait mis en place une opération *Triton* afin de soutenir l'Italie dans le domaine de la surveillance et des contrôles aux frontières en Méditerranée centrale. Cette opération a été remplacée en février 2018 par l'opération *Thémis*, avec pour objectifs de lutter contre l'immigration irrégulière en Méditerranée centrale, de sauver des vies en mer et de prévenir et détecter la criminalité transfrontière. A partir du 17 mars 2015, l'agence Europol avait également lancé une opération intitulée JOT MARE (*Joint Operational Team*), 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 européenne⁶.

¹ 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.

² 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, disponible sur : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_fr.htm (consulté en septembre 2019).

³ 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 », du 13 mai 2015, COM (2015) 240 final.

⁴ Regroupant les opérations militaires, les missions civiles et les missions militaires. Voir A. Hamonic, « *Les relations entre l'Union européenne et l'ONU dans le domaine de la gestion des crises* », avril 2018, Bruylant, ISBN : 978-2-8027-6171-6, p. 497-508.

⁵ 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.

Toutefois, en mai 2015, au côté des déploiements coordonnés par ces agences ELSJ, le Conseil de l'Union européenne a décidé de lancer dans le cadre de la PSDC une opération militaire navale, l'opération EUNAVFOR MED, plus communément appelée l'opération *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 [...] en déployant à cet effet des efforts systématiques en vue d'identifier, de capturer et de neutraliser les navires et les embarcations et les ressources utilisés ou soupçonnés d'être utilisés par des passeurs ou des trafiquants d'êtres humains [...] »⁷. Lancée en mai 2015, l'opération *Sophia* a pris fin le 31 mars 2020⁸ et a été remplacée par l'opération EUNAVFOR MED IRINI, dont la tâche principale est de contribuer à la mise en œuvre de l'embargo sur les armes imposé par les Nations unies à la Libye avec des moyens aériens, satellites et maritimes⁹. La contribution au démantèlement du modèle économique des réseaux de trafic de migrants et de traite des êtres humains figure désormais parmi les tâches secondaires, par 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 »¹⁰.

Conformément à l'agenda européen en matière de migration, le Conseil a également intégré la lutte contre l'immigration clandestine dans les mandats de missions civiles PSDC déployées sur le continent africain, et notamment dans les missions EUCAP Sahel, installées au Mali et au Niger dans le cadre de la guerre au Nord du Mali et de la lutte contre le terrorisme. Dès lors, la mission EUCAP Sahel Niger, lancée en juillet 2012¹¹ dans le but de renforcer les capacités des forces de sécurité nigériennes de lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée¹², a été adaptée et 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 associé¹³. 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, telles que le trafic de migrants et la traite des êtres humains, et d'autre part, que la migration est désormais « une composante spécifique des missions déjà en cours, au titre de la PSDC »¹⁴. Par ailleurs, si ce déploiement opérationnel dans le cadre de la PSDC s'est largement étendu à partir de 2015, une mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières (EUBAM) avait déjà été lancée en Libye en 2013, afin d'aider les autorités libyennes à se doter des capacités

⁶ 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 septembre 2019).

⁷ Art. 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, p. 31-35.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ Art. 5 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.

¹¹ 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.

¹² Art. 1 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.

¹³ 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.

¹⁴ Communication de la Commission, « Un agenda européen en matière de migration », du 13 mai 2015, COM (2015) 240 final, p.7.

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 frontières¹⁵.

Face à ces développements multiples, en réaction à la crise des migrants et dans une recherche de cohérence de l'action extérieure de l'Union¹⁶, les institutions européennes ont cherché à développer la coordination entre les éléments de cet arsenal opérationnel déployé dans le cadre de leur action globale en matière migratoire. Cette vision des institutions confirme la nouvelle doctrine de l'Union qui met désormais l'accent sur une approche globale de la sécurité marquée par l'interdépendance entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. Une « synergie » est systématiquement recherchée entre l'ELSJ et PESC/PSDC¹⁷, et plus particulièrement en matière migratoire.

Le développement de la coordination opérationnelle entre les opérations relevant de la PSDC et les agences de l'ELSJ en matière migratoire, que cet article va exposer, s'est accompli en trois phases.

Initialement, au moment du déploiement des opérations PSDC dans le champ d'action des agences ELSJ, le cadre juridique de leur coordination était peu organisé (II), une coordination opérationnelle s'est ensuite développée *de facto* (III) et a *in fine* favorisé une structuration progressive du cadre juridique (IV).

II. Un cadre juridique initialement peu organisé

Initialement, tant le droit primaire contenu dans les traités que le droit dérivé ne constituaient pas un cadre juridique organisant la coordination entre les opérations PSDC et les agences ELSJ. Le droit primaire établit une dualité des opérations PSDC et des dispositifs déployés dans le cadre des agences en matière migratoire (II.1.), tandis que le droit dérivé était très lacunaire sur leur coordination (II.2.).

II.1. La dualité des opérations PSDC et des dispositifs déployés dans le cadre des agences ELSJ selon les traités

L'engagement de l'Union contre les différentes formes de criminalité organisée développées dans le cadre de la crise migratoire participe aussi bien de la sécurité extérieure que de la sécurité intérieure. L'utilisation d'instruments opérationnels relevant de la PSDC et de dispositifs relevant de l'ELSJ, dans l'approche opérationnelle de l'Union face à la migration, s'appuie sur des fondements juridiques distincts qui interrogent sur leur efficacité à défaut d'une coordination établie dans les traités.

Selon les dispositions relatives à l'ELSJ, et en particulier l'article 77 § 1, b) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'Union développe une politique visant « à

¹⁵ Décision 2013/233/PESC du Conseil, 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, 24 mai, p. 15 ; Décision (PESC) 2016/207 du Conseil, 15 févr. 2016, mod. décis. 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, 16 févr., p. 45, art. 1 et 2.

¹⁶ Art. 21§3 du TUE. Voir I. Bosse-Platière, L'article 3 du traité UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne, Bruylant, 2009, 859 p

¹⁷ Stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020, 10 juin 2015, 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, pt 20 et 21 ; Plan d'action conjoint mettant en œuvre le pacte en matière de PSDC civile, 30 avril 2019, SWD (2019) 173 final.

assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures ». Cette surveillance, à la fois terrestre, aérienne et maritime vise 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 coercitives¹⁸. À cette fin, l'article 77 § 2, d) du TFUE habilite l'Union à prendre « toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures ». C'est sur cette base que l'Union a créé en 2004 l'agence Frontex¹⁹, devenue, en 2016, le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes²⁰. Les opérations conjointes ou les interventions rapides menées par ce dernier peuvent « impliquer 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 »²¹. C'est ainsi qu'ont pu être lancées les différentes opérations menées par l'agence, et plus particulièrement l'opération Triton en 2014 et l'opération Thémis en 2018 relatives au contrôle des frontières européennes.

L'utilisation de la PSDC en matière migratoire est, à la lecture des traités, beaucoup moins évidente. Selon l'article 42 §1 du TUE : « l'Union peut [...] avoir recours [à des moyens civils et militaires] 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 ». L'article 43 §1 ajoute que 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 ». Cette gamme générale d'opérations civiles et militaires, appelées également « missions de Petersberg », bien que ne se référant pas expressément à la migration et à la criminalité organisée, a permis de les inclure et de les impliquer²². Ainsi, par exemple, à travers l'opération Sophia, l'Union menait « une opération militaire de gestion de crise »²³ qui pouvait être qualifiée, d'opération de gestion de crise migratoire²⁴.

¹⁸ A. Berramdane, « La militarisation des frontières de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2018, p. 222.

¹⁹ Règlement 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 de l'Union européenne, JOUE n° L 349 du 25 novembre 2004, p. 1-11.

²⁰ 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 ; 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 décembre 2019).

²¹ Art. 15 §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 [...], JOUE n° L 251 du 16 septembre 2016, p. 1-76.

²² A. Berramdane, « La militarisation des frontières de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2018, p. 222.

²³ Art. 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, p. 31-35.

²⁴ A. Berramdane, « La militarisation des frontières de l'Union européenne », *Revue de l'Union européenne*, 2018, p. 222.

La possibilité pour l'Union de disposer en matière migratoire d'instruments relevant de la PSDC et de dispositifs de l'ELSJ est susceptible de faire apparaître des contradictions et d'affaiblir la cohérence de l'Union dans son action opérationnelle extérieure. Par conséquent, une coordination entre les opérations PSDC et les agences de l'ELSJ devient ici indispensable. Toutefois, au regard de l'article 21§3 du TUE, cette coordination demeure très imprécise dans les traités. L'article dispose en effet que : « 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. ». Il serait ainsi souhaitable que les modalités d'exercice de cette coordination soit d'avantage organisées dans les actes de droit dérivé. Or, bien que la décision relative à l'opération Sophia confiait au Haut représentant le soin de veiller à la cohérence de l'opération avec l'action extérieure de l'Union dans son ensemble²⁵, l'articulation indispensable entre PESC/PSDC et ELSJ restait finalement aussi peu organisée²⁶ dans le droit primaire que dans les actes de droit dérivé. C'était le cas dans la décision relative à EUNAVFOR MED, mais également dans les actes constitutifs des agences relevant de l'ELSJ où le cadre juridique de cette coordination opérationnelle était lacunaire.

II.2. Un droit dérivé lacunaire sur la coordination entre les opérations PSDC et les agences ELSJ

L'articulation entre les instruments opérationnels relevant de la PSDC et les dispositifs de l'ELSJ, si elle était évoquée notamment dans le cadre de l'opération EUNAVFOR MED Sophia²⁷, était initialement peu organisée dans les actes relatifs aux opérations PSDC. Dans la décision initiale relative à l'opération Sophia, il était seulement prévu que « l'EUNAVFOR MED [...] établit un mécanisme de coordination et, au besoin, conclut des accords avec d'autres agences et organismes de l'Union, notamment Frontex, Europol, Eurojust »²⁸. Même si celle-ci ne faisait qu'établir « un mécanisme de coordination », le cadre juridique de la coopération PSDC/ELSJ était posé dans les actes relatifs aux missions²⁹ et opérations³⁰ PSDC. En revanche, les actes constitutifs des agences ELSJ, s'ils comportaient des dispositions

²⁵ Art. 8 §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.

²⁶ C. Billet et 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, RTD eur.* 2015, p. 623.

²⁷ C. Billet et 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, RTD eur.* 2015, p. 623.

²⁸ Art. 8 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.

²⁹ Pour EUBAM Libya, art. 2 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 Libya), JOUE n° L 185 du 18 juillet 2017, p. 60-62 ; pour EUCAP Sahel Mali, art. 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.

³⁰ Notamment l'article 8 §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, pour l'opération Sophia.

relatives à la coopération de l'agence avec différents acteurs au sein de l'Union, n'abordaient pas expressément une quelconque coopération avec d'éventuelles opérations PSDC.

La convention de 1995 portant création de l'Agence Europol³¹, abordait déjà la question des relations avec les Etats et les instances tierces, mais pas avec les opérations et missions PSDC. 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 3³² », c'est-à-dire avec les Communautés européennes et organismes de droit public constitués au titre des traités instituant ces Communautés, d'autres organismes de droit public constitués dans le cadre de l'Union européenne et des organismes qui existent en vertu d'un accord entre deux ou plusieurs États membres de l'Union européenne³³. Dans la décision 2009/371/JAI du 6 avril 2009³⁴, qui a succédé à la convention de 1995 pour l'organisation du mandat d'Europol, le Conseil a permis 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 ». Elle identifiait notamment parmi eux, Eurojust, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et l'agence Frontex³⁵, mais pas les opérations et missions PSDC.

Cette analyse pouvait également être appliquée à l'agence Frontex. Initialement, les règlements relatifs à l'agence évoquaient uniquement la coopération avec Europol, les organisations internationales³⁶ et les Etats tiers³⁷, puis avec le 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'Union³⁸.

Si les opérations PSDC n'étaient pas identifiées expressément, la formulation employée dans les différents actes constitutifs de l'agence amenait à s'interroger sur leur statut. Les

³¹ 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 C 316 du 27 novembre 1995, p. 1–32.

³² Art. 42 §1 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 C 316 du 27 novembre 1995, p. 1–32.

³³ Art. 10 § 4 points 1 à 3 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 C 316 du 27 novembre 1995, p. 1–32.

³⁴ 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.

³⁵ Article 22 §1 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.

³⁶ Art. 13 du 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 : « 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 ».

³⁷ Art. 14 du 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 : « 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. »

³⁸ Art. 13 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 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 compétentes 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 ».

missions et opérations PSDC pouvaient-elles être assimilées à des organes et organismes de l'Union ? La Cour de Justice de l'Union européenne avait déjà été amenée à se prononcer sur cette question du statut juridique des missions PSDC. Dans son arrêt *Elitaliana*³⁹, 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. Pour cela, la Cour avait recherché le degré d'autonomie de la mission et constaté que le contrôle politique et la direction stratégique de la mission étaient exercés par le Comité politique et de sécurité sous la responsabilité du Conseil et du Haut représentant⁴⁰, et que les attributions du chef de mission « étaient, en matière budgétaire et financière, exercées sous la surveillance et l'autorité de la Commission »⁴¹. Elle en avait déduit que la mission ne pouvait pas disposer de la personnalité juridique et donc qu'il n'était pas prévu qu'elle puisse être partie à une procédure devant les juridictions de l'Union. Elle avait donc, dans cette affaire, confirmé la vision du Tribunal selon laquelle Eulex Kosovo était une mission dont la durée était limitée, qui ne pouvait pas être un « organe ou un organisme », au sens de l'article 263 § 1 TFUE⁴². En ne prenant que l'exemple de l'opération Sophia, au regard du contrôle politique et de la direction stratégique exercés par le Comité politique et de sécurité, sous la responsabilité du Conseil et du HR, et des dispositions financières placées sous le mécanisme Athéna⁴³, l'opération n'aurait su dès lors être considérée comme un organe ou un organisme de l'Union.

Ne pouvant ainsi être assimilées à des organes ou des organismes de l'Union, les opérations PSDC n'étaient pas ciblées dans les actes constitutifs d'Europol et de Frontex et échappaient au cadre juridique mis en place dans ceux-ci. Cela n'a toutefois pas empêché une mise en place *de facto* d'une coordination opérationnelle entre les instruments PSDC et les agences relevant de l'ELSJ.

III. Le développement *de facto* de la coordination opérationnelle

Si la coordination entre les opérations et missions PSDC et les agences relevant de l'ELSJ était initialement peu organisée par le droit communautaire, elle s'est tout de même progressivement développée, dans un premier temps, par l'intensification des échanges d'informations (III.1.) et dans un second temps, par le renforcement d'autres vecteurs de coordination opérationnelle avec l'agence Frontex (III.2.).

III.1. L'intensification des échanges d'informations entre les opérations PSDC et les agences de l'ELSJ

Instituée afin de soutenir la coopération entre les autorités répressives des Etats membres au sein de l'Union, l'agence Europol a pour objectif la prévention de la criminalité organisée, du terrorisme et d'autres formes graves de criminalité affectant deux États membres ou plus et la lutte contre ces phénomènes⁴⁴. Parmi les formes de criminalité, l'annexe 1 du règlement

³⁹ CJUE 12 nov. 2015, aff. C-439/13 P, *Elitaliana SpA c/ Eulex Kosovo*, ECLI:EU:C:2015:753.

⁴⁰ Point 55 de l'arrêt.

⁴¹ Point 58 de l'arrêt.

⁴² Point 59 de l'arrêt.

⁴³ Art. 6 et 11 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.

relatif à l'agence cite en particulier les filières d'immigration et la traite des êtres humains⁴⁵. Ayant pour mission première de « collecter, stocker, traiter, analyser et échanger des informations, y compris des éléments de renseignement criminel⁴⁶ », l'agence est un allié de poids pour les missions et opérations PSDC pour lutter contre le trafic de migrants. C'est pourquoi une coordination s'était développée entre l'opération Sophia et l'agence Europol en matière d'échange d'informations. Cette coordination perdure désormais entre l'agence Europol et l'opération EUNAVFOR MED IRINI⁴⁷.

Non prévus dans le mandat de l'opération Sophia⁴⁸, les échanges d'information avaient été institués par la décision (PESC) 2016/993⁴⁹ du 20 juin 2016, puis confirmés et élargis dans la décision (PESC) 2016/2314 du Conseil du 19 décembre 2016⁵⁰. Cela n'avait toutefois pas empêché ces deux acteurs de coopérer avant ces décisions, notamment avec l'opération JOT MARE. Même si les actions menées par l'opération JOT MARE contre les groupes criminels organisés impliqués dans le trafic des migrants ne reposaient initialement que sur un échange intensifié d'informations et sur la coopération entre les États membres, Europol, et d'autres acteurs tels qu'Interpol et Frontex, la Commission européenne avait annoncé dans l'agenda européen en matière de migration, la nécessité d'associer étroitement l'équipe opérationnelle conjointe JOT MARE à EUNAVFOR MED, notamment grâce à des modalités effectives de partage de l'information⁵¹. Ces échanges avaient ensuite été confirmés en décembre 2015 par la signature d'un protocole d'accord entre le contre-amiral Enrico Credendino, commandant de l'opération Sophia et Rob Wainwright, 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 centrale⁵². Il facilitait

⁴⁴ Point 1 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 24.5.2016, p. 53–114.

⁴⁵ Annexe 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) [...], JOUE n° L 135 du 24.5.2016, p. 53–114.

⁴⁶ Art. 4 §1 a) 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) [...], JOUE n° L 135 du 24.5.2016, p. 53–114.

⁴⁷ Art. 10 paragraphe 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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Art. 2 bis de la 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 : « 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 Lybie (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 ».

⁵⁰ Art. 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 ».

⁵¹ Communication de la Commission, « Un agenda européen en matière de migration », du 13 mai 2015, COM (2015) 240 final.

⁵² 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 septembre 2019).

une coordination mutuelle de leurs activités, l'échange d'information et d'assistance mutuelle. Il définissait aussi des points de contact mutuels pour une coordination opérationnelle, et favorise la participation à des exercices et des formations⁵³. Dans une communication⁵⁴, la Commission et le secrétariat général avaient précisé que cette opération JOT MARE, constituait un « apport essentiel » à l'opération Sophia. On relèvera aussi que dans le cadre de l'opération JOT MARE, un centre d'échange d'informations (ci-après « ICH » pour *Information Clearing House*) avait aussi été mis en place. Cet ICH permettait une utilisation plus effective des ressources et des structures déjà en place. Il avait pour but d'initier ou de développer davantage la coopération avec des partenaires moins traditionnels qui n'étaient pas directement connectés au contexte de renforcement de la loi, tel que les forces militaires déployés dans le cadre des missions ou opérations PSDC⁵⁵.

En février 2016, les échanges d'information s'étaient 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 » pour *European Migrant Smuggling Centre*) a fait suite aux conclusions du Conseil de l'Union européenne réuni en session « Justice et des Affaires intérieures », du 9 novembre 2015⁵⁶. Il s'agit d'une plateforme pour soutenir l'échange d'informations entre les Etats membres et pour coordonner leur opération dans la lutte contre le trafic de migrants⁵⁷. Intégrant l'opération JOT MARE, l'EMSC semble pour le moment montrer des résultats assez 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 2018⁵⁸. La coordination de ce centre avec les missions et opérations PSDC n'était, cependant, pas mentionnée. Selon l'agence Europol, il permet seulement de faciliter une meilleure coopération entre les Etats membres eux-mêmes, et avec les organisations internationales, les Etats intéressés et les agences européennes⁵⁹. Néanmoins, l'agence avait précisé qu'une coopération renforcée avec l'opération Sophia était un élément important de ce nouveau centre⁶⁰ et que des relations de travail s'étaient établies entre les deux structures⁶¹. Dans un rapport d'activité, « Two years of EMSC » janvier 2017-janvier 2018⁶², Europol a précisé que

⁵³ 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 septembre 2019).

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Europol, Rapport d'activité, « TWO YEARS OF EMSC janvier 2017-janvier 2018 », disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/two-years-of-emsc> (consulté en septembre 2019).

⁵⁶ **Communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil sur les mesures visant à gérer la crise des réfugiés et des migrants », 9 novembre 2015, disponible sur :**

<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/11/09-jha-council-conclusions-on-measures-to-handle-refugee-and-migration-crisis/> (consulté en septembre 2019).

⁵⁷ Voir le site de l'agence Europol : <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-migrant-smuggling-centre-emsc> (consulté en septembre 2019).

⁵⁸ EMSC 3rd rapport annuel d'activité – 2018, disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-3rd-annual-activity-report---2018> (consulté en septembre 2019).

⁵⁹ 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 septembre 2019).

⁶⁰ 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 septembre 2019).

⁶¹ Europol, Rapport d'activité, « TWO YEARS OF EMSC janvier 2017-janvier 2018 », disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/two-years-of-emsc> (consulté en septembre 2019).

⁶² Europol, Rapport d'activité, « TWO YEARS OF EMSC janvier 2017-janvier 2018 », disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/two-years-of-emsc> (consulté en septembre 2019).

durant l'année 2017, l'EMSC avait déployé un analyste expérimenté 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 actions⁶³. Cet expert a permis de développer une coopération stratégique et de mener les travaux préparatoires pour de futurs engagements avec les autorités locales en Libye. 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 en rotation d'Europol dans des domaines clés, constitue désormais un élément important des activités de sensibilisation de l'EMSC afin de stimuler les échanges d'informations. C'est notamment le cas avec les agents de liaison européens pour les questions de migration (EMLO) et agents de liaison « immigration » (OIT)⁶⁴.

Aussi bien pour l'agence Europol que pour l'agence Frontex, un partage d'informations avait été mis en place et consacré avec l'opération Sophia à partir de 2016⁶⁵. En matière d'échange de renseignements, l'opération Sophia pouvait 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 »⁶⁶. Le bénéfice de ce réseau aux opérations PSDC ne figure encore à l'heure actuelle dans aucun acte relatif aux opérations PSDC ou à une agence ELSJ. Toutefois selon un rapport de la Commission européenne du 12 septembre 2018, les produits d'information d'Eurosur étaient partagés par l'intermédiaire de l'agence (Frontex) avec l'opération Sophia et ce, depuis octobre 2015⁶⁷.

Cependant pour les missions civiles relevant de la PSDC, les échanges de renseignement sont moins développés que pour l'opération Sophia. Pour l'EUBAM Libye, il est seulement fait référence au fait que « [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 »⁶⁸. Il en est de même pour la mission EUCAP Sahel Mali où « [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

⁶³ Rapport de la Commission au Parlement européenne, au Conseil européenne 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/2017/0471 final.

⁶⁴ Europol, Rapport d'activité, « TWO YEARS OF EMSC janvier 2017-janvier 2018 », disponible sur : <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/two-years-of-emsc> (consulté en septembre 2019).

⁶⁵ Art. 2 bis de la 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) et art. 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.

⁶⁶ Art. 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Art. 2 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 Libya), JOUE n° L 185 du 18 juillet 2017, p. 60–62.

déterminé par le Conseil conformément à la décision 2013/488/UE. Des arrangements sont établis à cette fin entre le HR et Frontex »⁶⁹.

Les échanges de renseignement mis en place entre les opérations PSDC et les agences ELSJ ont constitué la première pierre de l'édifice de la coordination opérationnelle entre ces deux acteurs. La seconde, basée sur d'autres vecteurs de coordination, tels que la formation des garde-côtes libyens, la mise en place d'une cellule d'information en matière criminelle et le déploiement d'agents de liaison au sein même des opérations PSDC n'avaient cessé de se renforcer et de s'intensifier.

III.2. Le renforcement d'autres vecteurs de coordination opérationnelle entre les opérations PSDC et les agences ELSJ

Dans la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne de 2016, la Haute représentante a émis la possibilité pour les missions et opérations relevant la PSDC, d'agir « 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 »⁷⁰. Cette possibilité pour les opérations PSDC d'agir en concert avec les agences de l'ELSJ s'est clairement renforcée depuis 2016.

Dans un premier temps, cette action concertée s'est illustrée avec la formation des garde-côtes libyens. A 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 libyens⁷¹. En décembre 2018, 320 membres du personnel des garde-côtes et de la marine libyennes avaient été formés dans le cadre de l'opération⁷². Cette formation contribuait à l'amélioration des capacités de contrôle aux frontières des garde-côtes libyens⁷³. Le renforcement des capacités et la formation des garde-côtes libyens est désormais une « tâche secondaire complémentaire » de l'opération EUNAVFOR MED IRINI⁷⁴.

L'opération Triton déployée par Frontex de 2014 à 2018 et l'opération Sophia s'étaient également coordonnées. Ces opérations avaient des champs d'action et des mandats différents.⁷⁵ 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

⁶⁹ Art. 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.

⁷⁰ 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, disponible sur : https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en (consulté en septembre 2019).

⁷¹ 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.

⁷² 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 septembre 2019).

⁷³ 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.

⁷⁴ Art. 4 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.

⁷⁵ 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.

recherche et de sauvetage de l'Italie et de Malte. Leur nature et leurs objectifs différaient également. La première était militaire, avec pour objectif de lutter contre les trafiquants, et la seconde était civile, avec pour objectif de contrôler les frontières. Toutefois, en dépit de leur mandat respectif, les deux opérations avaient coordonné territorialement leur action. La zone d'intervention de l'opération Sophia avait en effet 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 libre entre la zone de compétence de Sophia et celle de l'opération Poséidon pilotée également par Frontex autour de la mer Égée disparaisse⁷⁶.

Cette coopération avait dû être adaptée avec la mise en place de Thémis. Le 1^{er} février 2018, le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes a lancé une nouvelle opération, l'opération conjointe Thémis, qui a remplacé l'opération Triton afin de mieux tenir compte de l'évolution des schémas de migration et de mieux prévenir la criminalité transfrontière. L'opération conjointe Thémis dispose désormais 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 libyennes⁷⁷, la zone opérationnelle de l'opération Thémis couvre toute la Méditerranée et la mer Adriatique⁷⁸. Son volet répressif a aussi été renforcé, en particulier en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et les combattants étrangers⁷⁹. En outre, si certaines missions confiées sont très différentes (drogues et terrorisme pour Thémis et respect de l'embargo sur les armes pour Sophia), il n'en reste pas moins que les champs des deux opérations européennes se recoupaient, en particulier sur la lutte contre les réseaux de migrants⁸⁰. Néanmoins, la question de leur coordination n'était pas résolue.

La coordination entre l'opération Sophia et les agences ELSJ avait toutefois pris un nouveau tournant en mai 2018 avec la mise en place, au sein de l'opération PSDC, d'une cellule d'information en matière criminelle. Adoptée par le Conseil de l'Union européenne réuni en session « Justice et affaires intérieures »⁸¹ et en session « affaires générales »⁸², cette cellule constitue la première manifestation claire et visible de la coordination RELEX-JAI⁸³, et ouvre un nouveau chapitre en termes de coordination opérationnelle entre les opérations PSDC menées au niveau extérieur et les actions entreprises par les agences au niveau intérieur⁸⁴. Composée de membres du personnel des autorités répressives compétentes des

⁷⁶ Mer et Marine, « Migrants en Méditerranée : L'opération européenne Sophia évolue », 2 septembre 2016, disponible sur : <https://www.meretmarine.com/fr/content/migrants-en-mediterranee-loperation-europeenne-sophia-evolue> (consulté en septembre 2019).

⁷⁷ Notamment en raison des limites posées par la résolution 2240 (2015), adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies à sa 7531^e séance, le 9 octobre 2015.

⁷⁸ Sa zone opérationnelle s'étend sur la mer Méditerranée centrale dans les eaux couvrant les flux venant d'Algérie, de Tunisie, Libye, Égypte, Turquie et Albanie.

⁷⁹ Communication conjointe 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.

⁸⁰ 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 septembre 2019).

⁸¹ Conseil de l'Union européenne, Résultats de la session réunie en « Justice et affaires intérieures », 8 et 9 mai 2018, disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/media/34683/st06952-fr18.pdf> (consulté en septembre 2019).

⁸² Conseil de l'Union européenne, Résultats de la session affaires générales, 14 mai 2018, disponible sur <http://www.consilium.europa.eu/media/34775/st08753-fr18.pdf> (consulté en septembre 2019).

⁸³ C'est-à-dire la coordination entre les relations extérieures et le domaine de la justice et des affaires intérieures.

États membres et des agences de l'Union concernées⁸⁵, cette cellule, conservée dans le cadre de l'opération EUNAVFOR MED IRINI⁸⁶, 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 »⁸⁷. La décision (PESC) 2018/717 du Conseil du 14 mai 2018 précisait que « le traitement des données à caractère personnel dans ce contexte est effectué conformément au droit de l'État du pavillon du navire à bord duquel la CIC est installée⁸⁸ et, pour ce qui est du personnel des agences de l'Union concernées, conformément au cadre juridique applicable auxdites agences ». Europol contribue à cette cellule en mettant toutes ses ressources à la disposition de l'opération Sophia, désormais EUNAVFOR MED IRINI, afin d'appuyer la décision opérationnelle tactique et de contribuer à l'efficacité du mandat de l'opération⁸⁹. En échange, cette 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 et les renseignements de base à la disposition des enquêteurs européens⁹⁰. Le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes est également, à l'instar d'Europol, impliqué dans la cellule d'information en matière criminelle vue précédemment. Cette implication de l'agence permet 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, y compris le terrorisme. Les informations fournies par la Cellule permet de renforcer les capacités de contrôle et de surveillance des frontières par l'agence aux frontières extérieures de l'UE⁹¹.

Au-delà du cas spécifique de l'opération Sophia, le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes a aussi renforcé sa coopération avec les acteurs de la PSDC en déployant des

⁸⁴ 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 septembre 2019).

⁸⁵ Cinq membres des agences européennes (Europol, le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes) seraient présents en son sein. Voir 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 septembre 2019).

⁸⁶ Art. 10 paragraphe 4 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.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ Le CIC étant installé au sein du navire amiral, le San Giusto, c'est le droit italien qui s'applique en l'espèce.

⁸⁹ 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 septembre 2019).

⁹⁰ 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 septembre 2019).

⁹¹ 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 septembre 2019).

agents de liaison au sein de ceux-ci. Depuis mai 2017, un expert de l'agence apporte à Tunis un soutien à la mission de l'UE d'assistance aux frontières en Libye⁹², et un autre officier de liaison est déployé au Niger depuis juillet 2017⁹³. Une cellule d'analyse des risques a également été lancée au Niger par l'agence dans le cadre de l'*Africa-Frontex Intelligence Community*, incluant des représentants de la mission EUCAP Sahel Niger⁹⁴. L'agence échange pour finir des experts agissant en tant qu'officiers de liaison avec l'opération Sophia et même avec une opération menée par l'OTAN en mer Egée⁹⁵.

Grâce à ce développement *de facto* d'une coordination opérationnelle entre les instruments PSDC et les agences ELSJ, un cadre juridique tend désormais à se structurer dans le mandat des agences.

IV. Le développement progressif d'un cadre juridique structurant

Si en 2016 les mandats d'Europol et de Frontex, devenu corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, ont été adaptés pour une telle coordination (IV.1.), le nouveau projet de réforme de ce corps européen de garde-frontières et de garde-côtes proposé par la Commission européenne en septembre 2018, pourrait la structurer d'une manière plus complète encore (IV.2.).

IV.1. L'adaptation des mandats des agences relevant de l'ELSJ amorcée par les règlements de 2016

A la suite de la coordination des diverses opérations et missions menées dans le cadre des agences et de la PSDC, les règlements relatifs aux agences Europol et au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ont été adaptés afin de mieux la prendre en compte.

L'actuel règlement (UE) 2016/794⁹⁶ relatif à Europol semble dans un premier temps reprendre les formulations précédentes et permet 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 »⁹⁷. En matière de transfert de données à caractère personnel, le règlement dispose

⁹² 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/2017/0325 final.

⁹³ 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/2017/0325 final.

⁹⁴ Voir le site de Frontex : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-opens-first-risk-analysis-cell-in-niger-HQIoKi> (consulté en septembre 2019).

⁹⁵ Voir le site de Frontex : <https://frontex.europa.eu/partners/liaison-officers-network/> (consulté en septembre 2019).

⁹⁶ 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.

⁹⁷ Art. 21 §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) [...], JOUE n° L 135 du 24 mai 2016, p. 53–114.

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 destinataire⁹⁸ », mais sans évoquer les opérations et missions menées dans le cadre de la PSDC. Cependant, le règlement 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 »⁹⁹. Cet apport du règlement est fondamental. Ici, l'agence n'a pas seulement la possibilité d'établir ou d'entretenir des relations de coopération avec des opérations ou des missions PSDC, elle en a l'obligation. Cela démontre pleinement que la frontière entre la sécurité extérieure et la sécurité intérieure est désormais très étroite car les enjeux de sécurité de l'Union, en l'espèce la migration, appellent à une coordination des acteurs internes (Europol) et externes (opérations PSDC).

Dans le cadre de Frontex, le règlement 2016/1624¹⁰⁰ transformant l'agence en corps européen de garde-frontières et de garde-côtes restait quant à lui ambigu et insuffisant sur la coordination 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 européenne face à la crise migratoire au printemps 2015¹⁰¹. Une référence expresse à une coordination entre les opérations PSDC et l'agence aurait donc pu être attendue, tant celle-ci était souhaitée par les institutions européennes en 2015¹⁰². Or il n'y avait dans ce règlement qu'une référence non explicite : l'article 52 du règlement précisait que l'agence coopère avec les institutions, organes et organismes de l'Union « 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 »¹⁰³. Une référence expresse au terrorisme était une possible allusion à la PSDC en tant qu'il s'agit d'un objectif expressément inscrit dans les dispositions du traité relatif à la PSDC¹⁰⁴. De plus, la référence dans cette disposition au trafic de migrants et la traite des êtres humains pouvait être également perçue comme une allusion à l'opération Sophia au regard des objectifs de l'opération¹⁰⁵. Pour finir, si le règlement permettait à ce corps européen de garde-frontières et de garde-côtes de déployer des officiers de liaison dans des pays tiers, il ne précisait pas la

⁹⁸ Art. 24 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) [...], JOUE n° L 135 du 24 mai 2016, p. 53–114.

⁹⁹ Art. 4 §1 k) 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) [...], JOUE n° L 135 du 24 mai 2016, p. 53–114.

¹⁰⁰ 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 [...], JOUE n° L 251 du 16 septembre 2016, p. 1–76.

¹⁰¹ Voir notamment les conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015, p. 1-4, disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/media/21703/euco-conclusions_26062015_fr.pdf (consulter en septembre 2019).

¹⁰² 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, disponible sur : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_fr.htm (consulté en septembre 2019) ; 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 », du 13 mai 2015, COM (2015) 240 final.

¹⁰³ Article 52 §1 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 [...], JOUE n° L 251 du 16 septembre 2016, p. 1–76.

¹⁰⁴ Art. 43 du 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 ».

¹⁰⁵ Art.1 de la 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.

possibilité pour l'agence de déployer ces officiers de liaison au sein de missions ou d'opérations PSDC. Or des officiers de liaison sont tout de même actuellement déployés au Niger et auprès de la mission EUBAM Libya.

Ainsi, le règlement relatif à Europol prend nettement plus en considération la coordination de son action avec les opérations et missions PSDC que celui relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Toutefois, Le Parlement européen et le Conseil, dans leur nouveau règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes¹⁰⁶, ont souhaité mieux structurer cette coordination et offrir un cadre juridique plus abouti.

IV.2. Un cadre juridique plus abouti à travers le nouveau règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes

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-côtes¹⁰⁷. Visant principalement à combler le manque de personnel et de moyens de l'agence, ce nouveau règlement, adopté le 13 novembre 2019 par le Parlement européen et le Conseil¹⁰⁸, tend également à structurer le cadre juridique de la coordination entre les opérations menées dans le cadre de la PSDC et par l'agence.

Dès le préambule, le règlement apporte des précisions sur le rôle de l'agence dans les relations extérieures, notamment dans ses relations avec les pays tiers et la cohérence de son action avec la PSDC. Le point 89 du préambule pose, d'une part, 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 »¹⁰⁹, et, d'autre part, donne quelques éléments sur la cohérence de l'action de l'agence avec les autres politiques, « et, plus particulièrement de la politique de sécurité et de défense commune¹¹⁰ ». Plus important, le règlement affirme, enfin, l'interaction 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 »¹¹¹. Cette disposition permet ainsi de renforcer la cohérence 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, qui est venu préciser que cette coordination devrait se réaliser en respectant pleinement le mandat des

¹⁰⁶ 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 L 295 du 14 novembre 2019, p. 1–131.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ 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 L 295 du 14 novembre 2019, p. 1–131.

¹⁰⁹ Point 89 du préambule du règlement.

¹¹⁰ Point 89 du préambule du règlement.

¹¹¹ Article 68 §1 j) du règlement.

missions et opérations PSDC¹¹². 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 extension ou modification du mandat des opérations sans son consentement. De plus, le Conseil de l'Union européenne, dans sa position du 8 novembre 2019¹¹³, a souhaité limiter le champ matériel de la coopération entre l'agence et les opérations et mission PSDC, à « la promotion des normes en matière de gestion européenne intégrée des frontières » et à « la connaissance de la situation et l'analyse des risques »¹¹⁴.

Le règlement met par ailleurs en avant le rôle important de la Commission européenne dans le cadre de cette coordination. Dans la lignée du règlement précédent¹¹⁵, le règlement prévoit que la coopération ait 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. L'Agence informe le Parlement européen et le Conseil de tels arrangements¹¹⁶. Le règlement prévoit également que c'est la Commission européenne, assistée par le HR, d'assurer « la cohérence entre la gestion européenne intégrée des frontières et d'autres politiques de l'Union dans le domaine de l'action extérieure¹¹⁷ ». Cette disposition, non contestée par le Conseil de l'Union européenne¹¹⁸, a le mérite de clarifier 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 du 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 regard du règlement, la coordination entre les opérations et missions PSDC et l'agence s'opère à plusieurs niveaux. En premier lieu, au niveau de la coopération entre l'agence et les pays tiers : le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes peut en effet, 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 missions¹¹⁹ ». 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 « 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). »¹²⁰. Il est intéressant ici de remarquer la mention « conformément à l'article 68, paragraphe 1, deuxième alinéa, point j) » qui montre une certaine volonté, sans doute du Conseil, de limiter la coopération entre l'agence et les opérations et mission PSDC.

¹¹² Conseil de l'Union européenne, 3 décembre 2018, 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 septembre 2019).

¹¹³ Conseil de l'Union européenne, 23 octobre 2019, document interinstitutionnel 2018/0330 A (COD), disponible sur : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-33-2019-INIT/en/pdf> (consulté en décembre 2019).

¹¹⁴ Article 68 §1 (j) (i) et (ii) du règlement.

¹¹⁵ 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 [...], JOUE n° L 251 du 16 septembre 2016, p. 1-76.

¹¹⁶ Article 68 §2 du règlement.

¹¹⁷ Point 89 du préambule du règlement.

¹¹⁸ Conseil de l'Union européenne, 3 décembre 2018, 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 septembre 2019).

¹¹⁹ Article 73 §1 du règlement.

¹²⁰ Article 73 §2 du règlement.

En deuxième lieu, le règlement inclut les missions et opérations 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 illégale¹²¹, doivent se coordonner étroitement avec les délégations de l'Union et désormais, « le cas échéant, les missions et opérations PSDC, prévues à l'article 68, paragraphe 1, deuxième alinéa, point j) »¹²².

En dernier lieu, les missions et opérations PSDC peut 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) ¹²³. Cela n'est qu'une confirmation de la pratique actuelle, comme le démontre la cellule d'analyse des risques lancée au Niger dans le cadre de *l'Africa Frontex Intelligence Community* dans laquelle, comme vu précédemment, l'ouverture de cette cellule incluait des représentants de la mission EUCAP Sahel Niger.

Toutefois, si le nouveau mandat permet de renforcer la coordination entre les opérations et missions PSDC et celles menées par l'agence, il risque également de poser de nouvelles hypothèses de chevauchement des compétences pour les éventuelles opérations et missions à venir, notamment en cas d'interventions sur le territoire d'Etats tiers. Depuis le règlement 2016/1624, le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes a en effet la possibilité de déployer du personnel sur le territoire des Etats tiers. Dans les cas où il 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, un accord sur le statut doit être conclu entre l'Union et le pays tiers concerné¹²⁴. Cette possibilité pouvait laisser entrevoir des difficultés de coordination entre les actions menées par l'agence et celles conduites dans le cadre de la PSDC. Toutefois, le cadre juridique, tel qu'il est posé par le règlement 2016/1624, apportait une certaine stabilité quant à la répartition des champs d'action. Le champ opérationnel de l'agence restait en effet, notamment en matière d'assistance technique et opérationnelle, tourné vers les « pays tiers voisins »¹²⁵, et plus particulièrement vers les Balkans, comme le prouvent les accords conclus par l'Union relatifs aux actions de l'agence¹²⁶ avec l'Albanie¹²⁷, la Macédoine¹²⁸ et la Serbie¹²⁹. En revanche, les

¹²¹ Article 77 §2 du règlement.

¹²² Article 77 §3 du règlement.

¹²³ Article 78 du règlement.

¹²⁴ Art. 54 §4 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 [...], JOUE n° L 251 du 16 septembre 2016, p. 1–76.

¹²⁵ Art. 54 §3, 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 [...], JOUE n° L 251 du 16 septembre 2016, p. 1–76: « Dans les situations qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée, l'Agence peut coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres et les pays tiers en matière de gestion des frontières extérieures. L'Agence a la possibilité de mener aux frontières extérieures des actions auxquelles participent un ou plusieurs États membres et un pays tiers voisin d'au moins un de ces États membres, sous réserve de l'accord de ce pays tiers voisin, y compris sur le territoire de ce dernier ».

¹²⁶ 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'Etats tiers », *Chronique L'action extérieure de l'Union européenne*, RTD eur. 2019, p. 131.

¹²⁷ 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.

¹²⁸ 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.

¹²⁹ Voir la proposition de décision du Conseil 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-

missions et opérations PSDC restaient largement tournées vers le continent africain. Cependant, force est de constater que le règlement adopté en novembre 2019 a vocation à élargir le champ d'action de l'agence aux Etats tiers, et non plus seulement aux pays tiers voisins¹³⁰. C'est notamment le cas en matière d'assistance technique et opérationnelle¹³¹, ce qui est susceptible de poser des problèmes de chevauchement avec des missions d'assistance à la surveillance aux frontières, telle que EUBAM Libya. Il sera donc essentiel pour l'Union européenne d'accroître encore davantage cette coordination et de clarifier les champs d'intervention respectifs de ces moyens opérationnels.

V. Annexe : Les opérations menées par l'Union européenne en matière migratoire

V.1. L'opération Triton

L'opération Triton était une opération menée par l'agence Frontex en remplacement de l'opération Mare Nostrum menée par l'Italie de 2013 à 2014. Déployée le 1^{er} novembre 2014, l'opération Triton avait pour objectif d'aider l'Italie dans le domaine des contrôles aux frontières, de la surveillance et des activités de recherche et de sauvetage en Méditerranée centrale. Sa zone d'intervention couvrait les eaux territoriales italiennes, ainsi qu'une partie des zones de recherche et de sauvetage de l'Italie et de Malte, jusqu'à 138 milles nautiques au sud de la Sicile. À de nombreuses occasions, les navires et les aéronefs de Frontex ont été détournés par les garde-côtes italiens pour porter secours à des migrants en détresse dans des zones très éloignées du secteur opérationnel de Triton. Cette opération a été remplacée en février 2018 par l'opération Thémis.

V.2. L'opération Thémis

L'opération Thémis a remplacé l'opération Triton en février 2018, afin d'aider l'Italie dans le contrôle et la surveillance de ses frontières, et la recherche et le sauvetage en Méditerranée centrale. L'opération Thémis met davantage l'accent sur l'application de la loi tout en continuant à inclure la recherche et le sauvetage comme un élément crucial. Sa zone opérationnelle s'étend sur la Méditerranée centrale depuis les eaux couvrant les flux d'Algérie, de Tunisie, de Libye, d'Égypte, de Turquie et d'Albanie. Les officiers déployés par l'agence soutiennent également les autorités italiennes dans l'enregistrement des migrants arrivant. Répondant aux besoins des autorités italiennes, ainsi qu'aux priorités de Frontex, l'opération Thémis a également un important volet sécuritaire, comprenant la collecte de renseignements et autres mesures visant à détecter les combattants étrangers et les menaces terroristes aux frontières extérieures.

frontières et de garde-côtes sur le territoire de la République de Serbie, COM/2018/797 final.

¹³⁰ Article 73 §1 du règlement: « 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. ».

¹³¹ Art. 74 §1 du règlement : « L'Agence peut coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres et les pays tiers et apporter une assistance technique et opérationnelle aux pays tiers dans le cadre de la gestion européenne intégrée des frontières »

V.3. L'opération EUNAVFOR Méd (opération Sophia)

L'opération EUNAVFOR Méd était une opération militaire navale menée dans le cadre de la PSDC. Elle a été lancée par le Conseil de l'Union européenne le 18 juin 2015 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 [...] en déployant à cet effet des efforts systématiques en vue d'identifier, de capturer et de neutraliser les navires et les embarcations et les ressources utilisés ou soupçonnés d'être utilisés par des passeurs ou des trafiquants d'êtres humains [...] »¹³². La première phase de l'opération consistant à l'observation et à la surveillance¹³³, avait été lancée le 22 juin 2015. Le 28 septembre 2015, le Comité politique et de sécurité a déclenché la deuxième phase prévoyant l'arraisonnement, la fouille, la saisie et le détournement en haute mer des navires et des embarcations soupçonnés d'être utilisés pour la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants¹³⁴. Les deux phases suivantes de l'opération consistant à étendre les actions de l'opération aux eaux territoriales et les eaux intérieures de l'Etat côtier et sur le territoire des Etats côtiers¹³⁵ n'ont jamais été effectuées faute de l'accord de l'Etat côtier, en l'occurrence la Libye et du Conseil de sécurité des Nations-Unies. Le 20 juin 2016, le Conseil avait prorogé le mandat de l'opération jusqu'au 27 juillet 2017 et l'avait renforcé en ajoutant deux autres tâches supplémentaires : la formation des garde-côtes libyens et de la marine libyenne et la mise en œuvre de l'embargo des Nations Unies sur les armes, en haute mer, au large des côtes libyennes¹³⁶. Le 25 juillet 2017, l'opération a été étendue jusqu'au 31 décembre 2018 et son mandat a 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, contrairement aux résolutions 2146 (2014) et 2362 (2017) du Conseil de sécurité des Nations unies, contribuant ainsi à la connaissance de la situation et à la sécurité maritime en Méditerranée centrale. Par une décision du 21 décembre 2018¹³⁷, le mandat de l'opération a été prolongé pour 3 mois. Prévu initialement pour durer jusqu'au 31 mars 2019, le mandat de l'opération a finalement été prolongé jusqu'au 30 septembre 2019 mais le déploiement des moyens navals de l'opération a été suspendu pour la durée de cette prorogation, seul demeure le volet de surveillance aérienne¹³⁸. Par une décision du 26 septembre 2019, le mandat de l'opération a été étendu jusqu'au 31

¹³² Art. 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, p. 31-35.

¹³³ Art. 2 §2 a) 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.

¹³⁴ Article 2 §2 b) 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.

¹³⁵ Article 2 §2 c) 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.

¹³⁶ 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.

¹³⁷ 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 3271 du 21 décembre 2018, p. 9-10.

¹³⁸ 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.

mars 2010¹³⁹, toujours sans son volet naval. L'opération Sophia a pris fin le 31 mars 2020¹⁴⁰ et a été remplacée par l'opération EUNAVFOR MED IRINI, dont la tâche principale est de contribuer à la mise en œuvre de l'embargo sur les armes imposé par les Nations unies à la Libye avec des moyens aériens, satellites et maritimes¹⁴¹. La contribution au démantèlement du modèle économique des réseaux de trafic de migrants et de traite des êtres humains figure désormais parmi les tâches secondaires, par 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 »¹⁴².

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ 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.

¹⁴¹ 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.

¹⁴² Art. 5 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.