

Atelier doctoral 2025 du Centre de droit européen

Appel à contributions

Une Union « intrinsèquement sécuritaire » ?

Le droit de l'Union européenne et la sécurité

Nous, Européens, devons être sur nos gardes.

Nous devons recentrer notre attention sur la dimension sécuritaire dans tout ce que nous faisons. Nous devons penser notre Union comme étant intrinsèquement un projet de sécurité¹.

Pour orienter son second mandat, Ursula von der Leyen a entendu placer l'action de l'Union européenne sous le signe transversal de la sécurité. La présidente de la Commission européenne prévoit même d'en faire un projet « intrinsèquement sécuritaire ». De son côté, la Pologne a axé sa présidence du Conseil de l'Union européenne autour de sept dimensions comprenant notamment « la défense et la sécurité », « la sécurité et la liberté d'entreprise », et « la sécurité sanitaire ». Le ministre polonais des affaires européennes en a conclu que la devise de la présidence polonaise serait « Sécurité, Europe ! »². Une telle omniprésence du terme « sécurité » et de son champ lexical dans les discours politiques nationaux et européens (ce que l'on désigne parfois comme un phénomène de « sécuritisation ») conduit à se questionner sur ses contours conceptuels et juridiques. L'objectif de cette journée d'étude sera donc de comprendre les implications de la sécurité à travers l'ensemble de l'ordre juridique de l'Union afin d'essayer de se faire une idée plus précise de la manière avec laquelle le droit encadre et réagit à l'inflation du discours sécuritaire en Europe.

Premier axe : Notion et catégories

Les traités communautaires ont fait référence, dès l'origine, à la sécurité publique. Le terme « sécurité » apparaît ainsi dans l'article 36 du traité FUE (ex-article 36 traité CEE) qui prévoit qu'une raison de « sécurité publique » peut justifier une restriction d'importation ou d'exportation entre États membres. Dans son article 45, le traité FUE (ex-article 48 traité CEE) établit que la liberté de circulation des travailleurs peut être limitée par les États membres pour des raisons « d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ». La sécurité prend alors la forme d'une dérogation à l'application du droit de l'Union, dérogation invocable par les États membres devant la Cour de justice, qui l'a d'ailleurs interprétée à plusieurs reprises. Toutefois, les traités ne donnent pas de définition de la « sécurité publique » et il revient aux États membres qui l'invoquent ainsi qu'aux institutions de l'Union d'en tracer les contours³. Dans les traités UE et FUE, en plus du renvoi à la « sécurité publique », on trouve de nombreuses mentions du terme « sécurité ». Au-delà de la « politique étrangère et de sécurité commune » ou de « l'espace de liberté, de sécurité et de justice », les traités font notamment référence à la « sécurité nationale », rattachée, selon l'article 4, paragraphe 2, TUE, aux fonctions essentielles de l'État qui respecte l'Union, mais aussi à plusieurs matières dans

¹ Discours liminaire de la Présidente Ursula von der Leyen au forum GLOBSEC 2024, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_4481.

² V. notamment les priorités de la Présidence polonaise du Conseil, disponibles à l'adresse suivante : <https://polish-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/priorities/>.

³ V. l'article du professeur Francesco Martucci : MARTUCCI F., « La juridiction de l'Union et la sécurité dans un système constitutionnellement intégré », in POTVIN-SOLIS L. (dir.), *L'Union européenne et les territoires*, 1^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 277-298.

lesquelles « l'Union assure la sécurité » ou « contribue à la sécurité » (par exemple, santé publique, protection des consommateurs, sécurité des approvisionnements en matière de PAC et d'énergie).

Cette multiplication des références à la sécurité amène à s'interroger quant à la définition de la sécurité en droit de l'Union européenne ainsi qu'aux variations éventuelles de cette définition dans le temps et selon les matières. S'il existe différentes catégories, voire degrés, de sécurité, quelle est leur délimitation et leur relation ? Qu'implique, en droit, d'étendre le champ de la sécurité au-delà de la seule intégrité physique ? Les questions de la valeur et de la nature juridiques de la sécurité pourront également être étudiées : s'agit-il d'une dérogation/exception, d'une politique, d'une stratégie, d'un objectif, ou encore d'un droit (éventuellement fondamental) ?

Deuxième axe : Institutions et compétences

À la lecture des traités, deux niveaux de sécurité se dégagent : la sécurité des États membres (sécurité nationale, sécurité publique) et la sécurité de l'Union en tant que telle, à travers la PESC et l'ELSJ notamment. La frontière entre les deux tend toutefois à se diluer. Si la « sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre », en vertu de l'article 4, paragraphe 2, TUE, l'Union semble pourtant prendre de plus en plus en charge la question de la sécurité, au-delà des compétences qui lui sont attribuées. Parallèlement, les États membres se reposent de manière croissante sur l'Union européenne pour prévoir des dispositions afin d'assurer ce qui selon eux relève de la sécurité.

À titre d'exemple, à l'occasion de la proposition de nouveau Pacte sur la migration et l'asile par la Commission européenne en 2020, l'accent a été placé sur la question de la sécurité. Cette volonté s'est traduite *in fine* par l'adoption de plusieurs règlements insistant sur la « prévention de toute menace pour la sécurité intérieure »⁴, ou encore la mise en place d'exceptions au droit du demandeur d'asile de rester sur le territoire de l'Union en cas de « danger pour la sécurité nationale »⁵. Le règlement Gestion de l'asile et de l'immigration⁶, instauré par le Pacte, fait actuellement l'objet d'un recours en annulation introduit par des députés Rassemblement national de l'Assemblée nationale française. Se fondant sur une violation du principe de subsidiarité, les arguments invoqués portent essentiellement sur le mécanisme de relocalisation qui empêcherait les États membres d'assurer leurs fonctions essentielles au sens de l'article 4, paragraphe 2, TUE, en particulier le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité nationale⁷.

Le règlement relatif à l'intelligence artificielle⁸ est un autre exemple révélateur de cette tendance. La sécurité y est abordée non seulement en termes d'effets positifs – l'IA étant un outil utilisable à des fins de sécurité – mais également en termes d'effets négatifs puisqu'une approche par les « risques », prévoyant une gradation de l'encadrement des IA en fonction de leur classification sur une échelle de risques, a été adoptée afin d'assurer la sécurité face à certaines conséquences de l'IA. Dans d'autres matières encore, le recours à la notion de « sécurité » a pu jouer comme palliatif face à l'absence de compétence de l'Union ou aux insuffisances de cette compétence⁹.

⁴ Considérant 3 du Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures.

⁵ Considérant 25 du Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE.

⁶ Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration.

⁷ Recours introduit le 14 août 2024 devant la CJUE, *Assemblée nationale de la République française c/ Parlement européen, Conseil de l'Union européenne*, C-553/24.

⁸ Règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle.

⁹ M. Blanquet et N. de Grove-Valdeyron expliquent ce phénomène en matière de santé publique : BLANQUET M. et DE GROVE-VALDEYRON N., « La sécurité, facteur de développement d'une politique de santé publique : l'exemple de l'Union européenne », in AFROUKH M., MAUBERNARD C., VIAL C., *La sécurité : mutations et incertitudes*, Bayonne, Institut Universitaire Varenne, 2019, 232 p.

Dès lors, la répartition des compétences entre l'Union et les États membres en matière de sécurité n'a-t-elle pas tendance à se brouiller ? Comment agissent les principes de répartition et d'exercice des compétences (subsidiarité et proportionnalité) dans le domaine de la sécurité ? N'assiste-t-on pas à l'apparition de nouveaux acteurs en charge de la sécurité, notamment en matière numérique¹⁰ ? Quelles conséquences cette incertitude quant aux acteurs devant assurer la sécurité peut-elle avoir en matière de souveraineté ?

Troisième axe : Contrôle juridictionnel et proportionnalité

La place de plus en plus importante qu'occupe le thème de la « sécurité » dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit de l'Union engendre nécessairement une mise en balance avec les droits fondamentaux protégés par l'Union. À cet égard, la saga *Quadrature du Net*¹¹ illustre particulièrement le rôle de conciliateur que doit jouer la Cour de justice entre l'invocation par les États membres de « menaces graves pour la sécurité nationale » et le respect de la vie privée et familiale ainsi que la protection des données personnelles. Ainsi, comment la Cour de justice concilie-t-elle les droits fondamentaux lorsqu'ils se trouvent en concurrence avec la sécurité ? Par ailleurs, comment ce contrôle de proportionnalité de la part de la Cour de justice est-il reçu par les juridictions nationales ?

Une autre forme de conciliation peut être observée dans le domaine de la PESC. En effet, la Cour de justice y a progressivement élargi sa compétence, notamment en établissant une distinction entre les actes se rattachant directement aux choix politiques ou stratégiques effectués par les institutions de l'Union, c'est-à-dire à des choix directement dictés par un impératif de sécurité et de défense, et les actes ne s'y rattachant pas directement¹². Comment la Cour de justice concilie-t-elle les impératifs de la PESC et la protection juridictionnelle effective ? Existe-t-il un droit à la sécurité en droit de l'Union européenne ? Quelles comparaisons peuvent-être envisagées avec le droit de la Convention EDH ?

Brève bibliographie indicative

- AFROUKH M., MAUBERNARD C., VIAL C., *La sécurité : mutations et incertitudes*, Bayonne, Institut Universitaire Varenne, 2019, 232 p.
- BAKARDJIEVA ENGELBREKT A., MICHALSKI A., NILSSON N. *et al.*, *The European Union: facing the challenge of multiple security threats*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2018, 247 p.
- BALZACQ T., *Théories de la sécurité. Les approches critiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016, 508 p. (sur Cairn).
- FLAESCH-MOUGIN C. (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 442 p.
- LUCARELLI S., SPERLING J. et WEBBER M., *Collective securitisation and security governance in the European Union*, London New York, Routledge, Taylor & Francis Group, 2020, 219 p.
- MARTUCCI F., « La juridiction de l'Union et la sécurité dans un système constitutionnellement intégré », in POTVIN-SOLIS L. (dir.), *L'Union européenne et les territoires*, 1e édition, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 277-298.
- NGAMPIO U. (Dir.), *La sécurité en droit public*, Bayonne : Institut universitaire Varenne, 2018, 302 p.
- PIROZZI Nicoletta, *EU crisis management after Lisbon: a new model to address security challenges in the 21st century?*, Cambridge, Intersentia, 2015, 192 p.

¹⁰ Le règlement DSA accorde aux grandes plateformes du numérique un rôle en matière de modération des contenus afin de garantir la sécurité de leur service (Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022, relatif à un marché unique des services numériques).

¹¹ V. notamment l'arrêt CJUE, 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net*, aff. C-511/18, auquel fait suite l'arrêt du CE, ass., 21 avril 2021, *French Data Network*, n° 393099 ; ainsi que l'arrêt CJUE, AP, 30 avril 2024, *La Quadrature du Net*, aff. C-470/21.

¹² V. CJUE, gde chbr., 10 septembre 2024, *KS et KD c/ Conseil e. a.*, aff. jtes C-29/22 P et C-44/22 P.

- “The passion for security in European societies”, Editorial Comments, *Common Market Law Review*, n° 61, 2024, p. 283-296.

Modalités pratiques

L'atelier doctoral aura lieu le 5 juin 2025 dans l'amphithéâtre du Centre de droit européen de l'Université Paris Panthéon-Assas.

L'appel à contributions s'adresse à toute personne inscrite en doctorat ou ayant soutenu sa thèse dans une Université française ou étrangère. Les contributions en français et en anglais sont acceptées. En plus de propositions en lien avec le droit de l'Union, seront acceptées des contributions relevant de divers horizons, tels que le droit public, le droit privé, les sciences politiques, la philosophie ou l'histoire. En outre, sont acceptées les contributions rédigées à plusieurs mains, y compris celles en association avec des professeurs. Une publication des contributions sera envisagée dans l'Annuaire de droit de l'Union européenne (version en ligne sur Cairn).

Toute personne intéressée est invitée à présenter une proposition de contribution d'une page maximum accompagnée d'un CV avant le 31 mars 2025 à l'adresse suivante cdeatelierdoctoral@gmail.com.