

LIVRE BLANC DE RÉFLEXION

sur l'évolution des mécanismes de coopération européenne en matière de sécurité intérieure

Document de réflexion stratégique – Diffusion institutionnelle – Version 2 Mars 2026
Destiné à alimenter la réflexion institutionnelle européenne

Sommaire

LIVRE BLANC DE RÉFLEXION.....	1
sur l'évolution des mécanismes de coopération européenne en matière de sécurité intérieure.....	1
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	4
Un contexte sécuritaire européen en mutation.....	4
Des mécanismes de coopération éprouvés mais sous tension.....	4
Enjeux de souveraineté et de légitimité démocratique.....	4
Objectifs et périmètre du Livre blanc.....	4
Méthode adoptée.....	5
PARTIE I. CADRE GÉNÉRAL ET ÉTAT DES LIEUX.....	6
La sécurité intérieure dans l'Union européenne : compétences et cadre juridique.....	6
Répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres.....	6
Principes de subsidiarité et de proportionnalité.....	6
Sécurité intérieure, légitimité démocratique et contrôle juridictionnel.....	7
Enjeux spécifiques liés à la dimension transfrontalière.....	7
Les dispositifs existants de coopération européenne.....	7
Coopération judiciaire en matière pénale.....	7
Coopération policière et administrative.....	8
Rôle des agences et mécanismes européens.....	8
Apports et contraintes observés.....	8
PARTIE II. CONSTATS ET ENJEUX STRATÉGIQUES.....	9
Évolution des menaces transfrontalières.....	9
Criminalité organisée à dimension multi-juridictionnelle.....	9
Menaces hybrides non militaires.....	9
Crises complexes impliquant plusieurs États membres.....	9
Contraintes contextuelles opérationnelles observées : pluralité des chaînes de décision.....	10
Contraintes temporelles et procédurales.....	10
Difficultés de coordination en situation de crise.....	10
Droits fondamentaux, légitimité et confiance citoyenne.....	10
Protection des libertés publiques.....	10
Responsabilité juridique et contrôle démocratique.....	11
Impact sur la confiance citoyenne et la continuité de l'État.....	11
Illustration prospective d'une configuration multi-juridictionnelle complexe.....	11
PARTIE III. AXES DE RÉFLEXION POUR UNE COOPÉRATION ÉVOLUTIVE.....	13
Dispositifs nationaux spécialisés et coopérations interétatiques.....	13
Principe d'un cadre structuré d'échange et d'intégration.....	13

Définition d'un cadre méthodologique interétatique de type SEEEL.....	13
Modalités possibles de coopération interétatique.....	13
Articulation avec les mécanismes européens existants.....	14
Enjeux et contraintes contextuelles d'un tel modèle.....	14
PARTIE IV. MÉTHODOLOGIE, APPROCHE EXPLORATOIRE ET GOUVERNANCE.....	15
Une approche progressive et exploratoire.....	15
Intérêt d'une démarche par étapes.....	15
Hypothèses exploratoires, encadrées et réversibles.....	15
Évaluation indépendante et retour d'expérience.....	15
Gouvernance et cadres de contrôle.....	16
Rôle des autorités nationales compétentes.....	16
Encadrement juridique et contrôle judiciaire.....	16
Transparence, responsabilité et supervision.....	16
Perspectives et conditions d'une décision éclairée.....	17
Absence d'automaticité institutionnelle.....	17
Contribution à la préparation stratégique européenne.....	17
Conditions d'une éventuelle évolution future.....	17
ANNEXE I – CARTOGRAPHIE DE L'ÉCOSYSTÈME EUROPÉEN DE LA SÉCURITÉ	
INTÉRIEURE.....	18
Objet de l'annexe.....	18
Acteurs institutionnels européens de niveau politique et stratégique.....	18
Commission européenne.....	18
Conseil de l'Union européenne.....	18
Parlement européen.....	18
Agences européennes spécialisées.....	19
Europol.....	19
Eurojust.....	19
CEPOL.....	19
Autres agences spécialisées.....	19
Réseaux intergouvernementaux et mécanismes de coopération.....	19
Réseaux opérationnels spécialisés.....	19
Équipes communes d'enquête.....	19
Coopérations bilatérales et multilatérales.....	20
Acteurs non institutionnels de réflexion et de formation.....	20
Réseaux académiques et centres de réflexion.....	20
Enseignements tirés de la cartographie.....	20
Positionnement du Livre blanc.....	20
ANNEXE II – GLOSSAIRE INSTITUTIONNEL ET DOCTRINAL.....	21
Objet de l'annexe.....	21
Sécurité intérieure.....	21
Coopération européenne en matière de sécurité intérieure.....	21
Menaces transfrontalières.....	21
Menaces hybrides non militaires.....	21
Souveraineté nationale.....	22
Subsidiarité.....	22
Proportionnalité.....	22
Coopération judiciaire.....	22

Coopération policière.....	22
Préparation stratégique (Preparedness).....	22
Résilience institutionnelle.....	22
Dispositif national spécialisé.....	23
SEEEI (dénomination illustrative d'un cadre méthodologique interétatique à vocation analytique)	23
Coopération interétatique.....	23
Chaîne de commandement supranationale.....	23
Démarche exploratoire institutionnelle.....	23
ANNEXE III – MÉTHODOLOGIE DE TRAVAIL ET SOURCES OUVERTES.....	24
Objet de l'annexe.....	24
Principes méthodologiques généraux.....	24
Démarche analytique retenue.....	24
a) Analyse documentaire.....	24
b) Analyse des cadres institutionnels et juridiques.....	25
c) Observation des pratiques de coopération.....	25
d) Élaboration de scénarios exploratoires.....	25
Nature des sources mobilisées.....	25
Contraintes contextuelles de la démarche.....	25
Garanties d'indépendance et d'intégrité.....	26
SYNTHÈSE STRATÉGIQUE FINALE.....	26
Dynamiques d'intégration et perspectives du modèle européen de sécurité.....	26
Une architecture fondée sur l'intégration fonctionnelle.....	26
La montée en puissance des infrastructures et des mécanismes d'interopérabilité.....	26
Un équilibre constant entre efficacité et garanties démocratiques.....	27
La gestion des menaces hybrides et des crises complexes.....	27
La contribution du cadre analytique SEEEI.....	27
Perspectives stratégiques.....	28
Conclusion stratégique.....	28

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Un contexte sécuritaire européen en mutation

La sécurité intérieure de l'Union européenne connaît une transformation profonde de son environnement. Les menaces contemporaines se caractérisent par une dimension transfrontalière accrue, une complexité organisationnelle renforcée et une hybridation croissante, combinant criminalité organisée, infractions économiques, cybermenaces et exploitation de vulnérabilités institutionnelles.

Ces phénomènes dépassent fréquemment le cadre d'un seul État membre, tant dans leur préparation que dans leurs effets, ce qui soulève des enjeux croissants de coordination, de partage d'informations et de continuité de l'action publique.

Des mécanismes de coopération éprouvés mais sous tension

L'Union européenne dispose de dispositifs de coopération solides en matière de sécurité intérieure et judiciaire. Ces mécanismes ont démontré leur utilité et leur efficacité dans de nombreux contextes, en particulier lorsqu'ils sont mobilisés de manière anticipée et coordonnée.

Toutefois, certaines situations exceptionnelles mettent en évidence des contraintes contextuelles : pluralité des cadres juridiques, délais procéduraux, hétérogénéité des priorités nationales ou complexité des chaînes de décision lorsque plusieurs États membres sont simultanément concernés.

Ces constats ne remettent pas en cause la pertinence des dispositifs existants, mais appellent une réflexion sur les conditions de leur adaptation ou de leur complémentarité, dans le respect des équilibres institutionnels.

Enjeux de souveraineté et de légitimité démocratique

Toute réflexion sur l'évolution de la coopération européenne en matière de sécurité intérieure doit intégrer un impératif fondamental : la préservation des souverainetés nationales et le respect des principes constitutionnels propres à chaque État membre.

La sécurité intérieure demeure un domaine particulièrement sensible, étroitement lié à la légitimité démocratique, à la protection des libertés publiques et au contrôle juridictionnel. Toute approche supranationale doit donc être envisagée avec prudence, transparence et proportionnalité.

Le présent Livre blanc s'inscrit dans cette exigence et écarte toute hypothèse de transfert automatique de compétences ou de création d'une capacité coercitive autonome au niveau européen.

Objectifs et périmètre du Livre blanc

Ce Livre blanc poursuit quatre objectifs principaux :

- dresser un état des lieux structuré des mécanismes actuels de coopération européenne en matière de sécurité intérieure ;
- analyser les enjeux stratégiques liés à l'évolution des menaces transfrontalières ;
- analyser les contraintes contextuelles observées dans certaines configurations complexes ;
- proposer des axes de réflexion et une grille d'analyse, sans préjuger des décisions politiques ou institutionnelles à venir.

Le périmètre de cette réflexion est volontairement limité à la sécurité intérieure et à la coopération judiciaire, à l'exclusion de toute dimension militaire ou de défense.

Méthode adoptée

La démarche retenue repose sur une analyse qualitative des cadres juridiques et des pratiques de coopération, structurée autour :

- de l'examen des cadres juridiques existants ;
- de l'analyse des pratiques de coopération transfrontalière ;
- de la mise en perspective des enjeux opérationnels et institutionnels ;
- de la formulation de scénarios exploratoires non prescriptifs.

Cette méthode vise à fournir aux décideurs publics et aux institutions européennes des éléments d'appréciation favorisant un débat éclairé.

PARTIE I. CADRE GÉNÉRAL ET ÉTAT DES LIEUX

La sécurité intérieure dans l'Union européenne : compétences et cadre juridique

Répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres

La sécurité intérieure constitue un domaine dans lequel la compétence principale demeure exercée par les États membres. Conformément aux traités, l'Union européenne ne dispose pas d'une compétence générale en matière de maintien de l'ordre, d'enquête pénale ou d'intervention coercitive sur le territoire des États membres.

L'action de l'Union s'inscrit dans un cadre de soutien, de coordination et de complémentarité des politiques nationales, notamment en matière de coopération judiciaire pénale, de coopération policière et de lutte contre les formes de criminalité à dimension transfrontalière.

Ce partage des compétences reflète un équilibre institutionnel fondamental reposant sur :

- la préservation des prérogatives régaliennes nationales ;
- la reconnaissance de la diversité des systèmes juridiques et constitutionnels ;
- la nécessité d'une coopération structurée face à des phénomènes dépassant les frontières nationales.

Principes de subsidiarité et de proportionnalité

Toute action de l'Union européenne dans le champ de la sécurité intérieure est encadrée par les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le principe de subsidiarité implique que l'Union n'intervienne que lorsque les objectifs poursuivis ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres agissant individuellement. Le principe de proportionnalité impose, quant à lui, que l'action de l'Union n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

Dans le domaine de la sécurité intérieure, ces principes conduisent notamment à privilégier :

- des mécanismes volontaires de coopération ;
- des dispositifs activables sur demande, ou avec l'accord des autorités nationales compétentes ;
- des cadres juridiques souples, respectueux des souverainetés nationales.

Sécurité intérieure, légitimité démocratique et contrôle juridictionnel

La sécurité intérieure est indissociable de la protection des libertés fondamentales, de l'État de droit et du contrôle démocratique. Les actes relevant de ce domaine sont soumis, dans chaque État membre, à des mécanismes de contrôle juridictionnel, parlementaire et administratif effectifs.

Toute réflexion européenne en la matière doit intégrer :

- la nécessité d'un contrôle judiciaire effectif ;
- la traçabilité des décisions et des responsabilités ;
- la transparence à l'égard des autorités démocratiquement élues.

Ces exigences constituent des lignes directrices structurantes pour l'analyse des mécanismes de coopération existants et pour toute réflexion sur leur évolution.

Enjeux spécifiques liés à la dimension transfrontalière

Les phénomènes criminels transfrontaliers soulèvent des enjeux spécifiques pour le cadre juridique actuel, notamment en raison :

- de la pluralité des juridictions compétentes ;
- de la diversité des procédures pénales ;
- des contraintes liées à l'échange d'informations sensibles ;
- des délais inhérents à la coordination interétatique.

Ces enjeux appellent une réflexion approfondie sur les conditions permettant de rendre la coopération européenne plus fluide et plus réactive, sans remettre en cause les fondements juridiques existants.

Les dispositifs existants de coopération européenne

Coopération judiciaire en matière pénale

La coopération judiciaire constitue l'un des piliers de l'action européenne en matière de sécurité intérieure. Elle repose sur des instruments juridiques permettant :

- la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires ;
- la coordination entre autorités judiciaires nationales ;
- la constitution d'équipes communes d'enquête pour des affaires spécifiques.

Ces mécanismes ont démontré leur efficacité dans de nombreuses situations, en facilitant le traitement d'affaires complexes impliquant plusieurs États membres.

Coopération policière et administrative

La coopération policière européenne s'inscrit dans une logique de soutien et d'échange d'informations. Les structures existantes jouent un rôle central dans l'analyse des phénomènes criminels transnationaux, la mise en relation des autorités nationales et la diffusion de bonnes pratiques.

Cette coopération repose sur :

- des canaux sécurisés d'échange d'informations ;
- des capacités analytiques partagées ;
- des mécanismes de coordination non coercitifs.

Rôle des agences et mécanismes européens

Les agences européennes compétentes en matière de sécurité intérieure et de justice constituent des plateformes essentielles de coordination et d'appui aux autorités nationales :

- l'analyse stratégique des menaces ;
- la mise en cohérence des actions nationales ;
- le renforcement de la coopération, sans exercer de pouvoirs exécutifs autonomes.

Apports et contraintes observés

L'analyse des dispositifs existants met en évidence plusieurs apports majeurs :

- amélioration du partage d'informations ;
- renforcement de la coordination judiciaire ;
- montée en compétence collective face aux menaces transfrontalières.

Elle met également en évidence des contraintes contextuelles, notamment dans certaines situations exceptionnelles :

- délais procéduraux parfois incompatibles avec l'urgence de certaines crises ;
- complexité des chaînes de décision multi-juridictionnelles ;
- hétérogénéité des priorités et des capacités nationales.

Ces constats constituent le point de départ de la réflexion développée dans les parties suivantes.

PARTIE II. CONSTATS ET ENJEUX STRATÉGIQUES

Évolution des menaces transfrontalières

Criminalité organisée à dimension multi-juridictionnelle

Les formes contemporaines de criminalité organisée se caractérisent par une capacité accrue à opérer simultanément sur plusieurs territoires d'États membres. Les réseaux criminels exploitent les différences de cadres juridiques, les asymétries de moyens et les délais procéduraux afin de fragmenter les réponses publiques et de limiter leur exposition aux autorités compétentes.

Cette criminalité multi-juridictionnelle concerne notamment :

- les trafics organisés à grande échelle ;
- les infractions économiques et financières complexes ;
- les réseaux exploitant les flux migratoires ou logistiques à des fins illicites ;
- des structures criminelles hybrides combinant activités licites et illicites.

Ces phénomènes soulèvent des enjeux spécifiques en matière de coordination judiciaire, de continuité des enquêtes et de partage d'informations sensibles.

Menaces hybrides non militaires

Au-delà de la criminalité organisée classique, les États membres font face à des menaces hybrides ne relevant pas du champ militaire, susceptibles d'affecter la sécurité intérieure et la stabilité institutionnelle.

Ces menaces incluent notamment :

- des actions de déstabilisation informationnelle ;
- l'exploitation de vulnérabilités cyber ;
- l'instrumentalisation d'acteurs criminels ou économiques ;
- des stratégies d'évitement juridique à dimension transfrontalière.

Leur caractère diffus, évolutif et souvent indirect complique leur appréhension par les mécanismes traditionnels de sécurité intérieure et nécessite une coordination étroite entre les États concernés.

Crises complexes impliquant plusieurs États membres

Certaines situations exceptionnelles peuvent combiner :

- une dimension criminelle ;
- une dimension institutionnelle ;
- un impact sur plusieurs États membres.

Ces crises complexes peuvent affecter la continuité de l'action publique, la confiance des citoyens

et la crédibilité des institutions. Elles nécessitent une réponse rapide, coordonnée et juridiquement sécurisée.

Contraintes contextuelles opérationnelles observées : pluralité des chaînes de décision

La multiplicité des autorités compétentes, des niveaux de décision et des cadres juridiques peut conduire à une pluralité des responsabilités dans les affaires transfrontalières complexes.

Cette pluralité se manifeste notamment par :

- des difficultés de coordination entre autorités judiciaires ;
- des divergences de priorités nationales ;
- des séquences décisionnelles successives peu compatibles avec l'urgence de certaines situations.

Ces constats ne remettent pas en cause la légitimité des cadres existants, mais soulignent la nécessité d'une meilleure anticipation des configurations complexes.

Contraintes temporelles et procédurales

Les mécanismes de coopération reposent sur des procédures formalisées, garantes de la sécurité juridique et du respect des droits fondamentaux. Dans certaines situations exceptionnelles, ces procédures peuvent s'avérer insuffisamment adaptées à la rapidité d'évolution des menaces.

Les délais inhérents à la coordination interétatique, à la reconnaissance mutuelle des décisions ou à l'échange d'informations sensibles peuvent, dans certaines configurations exceptionnelles, générer des vulnérabilités potentielles.

Difficultés de coordination en situation de crise

Les situations de crise transfrontalière mettent particulièrement en lumière :

- la difficulté à partager une appréciation commune de la situation ;
- la complexité de l'articulation entre niveaux national et européen ;
- l'absence, dans certains cas, de cadres préétablis de coordination renforcée.

Ces difficultés sont accentuées lorsque plusieurs États membres sont affectés simultanément, avec des impacts asymétriques.

Droits fondamentaux, légitimité et confiance citoyenne

Protection des libertés publiques

Toute action en matière de sécurité intérieure doit s'inscrire dans le respect des droits

fondamentaux, notamment en ce qui concerne :

- la protection de la vie privée ;
- les garanties procédurales ;
- le contrôle juridictionnel effectif.

La coopération transfrontalière ajoute un niveau de complexité, en raison de la diversité des cadres juridiques et des standards nationaux.

Responsabilité juridique et contrôle démocratique

La responsabilité des actes accomplis dans le cadre de la sécurité intérieure demeure nationale. Cette responsabilité est indissociable du contrôle exercé par les juridictions, les autorités indépendantes et les instances démocratiquement élues.

Toute évolution des mécanismes de coopération doit préserver la lisibilité des responsabilités et éviter toute dilution des chaînes de responsabilité.

Impact sur la confiance citoyenne et la continuité de l'État

La capacité des institutions à faire face efficacement aux menaces transfrontalières conditionne directement la confiance des citoyens dans l'action publique. Les défaillances perçues, qu'elles soient réelles ou supposées, peuvent fragiliser cette confiance et affecter la continuité institutionnelle.

À l'inverse, des mécanismes de coopération clairs, encadrés et respectueux des principes démocratiques contribuent à renforcer la légitimité des réponses publiques.

Illustration prospective d'une configuration multi-juridictionnelle complexe

À titre illustratif, on peut envisager une situation dans laquelle une cyberattaque affecterait plusieurs infrastructures critiques situées dans différents États membres, tout en générant des flux informationnels déstabilisateurs et l'ouverture de procédures judiciaires dans plusieurs juridictions.

Dans une telle configuration, les autorités nationales compétentes demeurent pleinement responsables des enquêtes et des décisions opérationnelles. Toutefois, la pluralité des cadres juridiques, la diversité des chaînes de décision et la simultanéité des impacts pourraient mettre en évidence des frictions méthodologiques ou des délais de coordination.

Ce type de situation ne révèle pas une défaillance des mécanismes existants, mais souligne l'intérêt d'une réflexion structurée sur la préparation stratégique, l'anticipation des interactions institutionnelles et l'identification en amont des points de friction potentiels.

L'illustration proposée conserve un caractère analytique. Elle ne préjuge d'aucune orientation institutionnelle et ne constitue ni un modèle opérationnel ni une recommandation normative.

PARTIE III. AXES DE RÉFLEXION POUR UNE COOPÉRATION ÉVOLUTIVE

Dispositifs nationaux spécialisés et coopérations interétatiques

(Approche exploratoire et non prescriptive)

Principe d'un cadre structuré d'échange et d'intégration

Dans le respect des compétences souveraines des États membres, le présent Livre blanc identifie un axe de réflexion relatif à la structuration des échanges méthodologiques et analytiques entre dispositifs nationaux compétents en matière de sécurité intérieure.

Cette réflexion ne vise ni la création d'une autorité supranationale ni le transfert de compétences opérationnelles au niveau de l'Union européenne. Elle s'inscrit dans une logique d'appui à la cohérence, à l'anticipation et à la préparation stratégique.

Dans cette perspective, l'appellation SEEEI est utilisée à titre illustratif.

Définition d'un cadre méthodologique interétatique de type SEEEI

Le SEEEI, tel qu'envisagé dans le présent document, ne constitue pas une structure européenne autonome permanente. Il désigne un cadre méthodologique interétatique structuré permettant :

- l'échange méthodologique entre services nationaux compétents ;
- l'intégration d'analyses issues de retours d'expérience transfrontaliers ;
- l'identification de frictions juridiques ou procédurales observées dans des configurations complexes ;
- la modélisation de scénarios de coordination institutionnelle à des fins exclusivement prospectives.

Dans ce modèle :

- chaque État membre conserve un dispositif strictement national ;
- les compétences régaliennes demeurent exercées sous autorité nationale ;
- aucune chaîne de commandement supranationale n'est instaurée ;
- aucun pouvoir coercitif n'est transféré au niveau de l'Union européenne.

La dimension « européenne » du SEEEI réside dans la mise en cohérence des analyses et dans l'interopérabilité méthodologique entre dispositifs nationaux volontaires.

Le SEEEI constitue une hypothèse méthodologique destinée à structurer la réflexion. Il ne préfigure pas la création d'un organe européen autonome ni l'établissement d'une chaîne de commandement supranationale.

Modalités possibles de coopération interétatique

Dans une approche volontaire, des dispositifs nationaux compatibles pourraient coopérer sur la base :

- d'accords bilatéraux ou multilatéraux ;
- des instruments existants de coopération judiciaire et policière ;
- de cadres d'échange méthodologique formalisés.

Cette coopération viserait à :

- renforcer la lisibilité des responsabilités ;
- améliorer l'anticipation des situations multi-juridictionnelles ;
- réduire les frictions organisationnelles observées lors de crises complexes.

L'Union européenne interviendrait en tant que cadre facilitateur juridique et institutionnel, sans rôle opérationnel direct.

Articulation avec les mécanismes européens existants

Le modèle de type SEEEI ne se substitue pas aux agences et mécanismes existants. Il s'inscrit dans une logique de complémentarité avec :

- la coopération judiciaire européenne ;
- les plateformes d'échange d'informations ;
- les structures d'analyse stratégique existantes.

Son objet n'est pas d'ajouter un niveau hiérarchique, mais de contribuer à une meilleure cohérence des dispositifs nationaux face aux configurations transfrontalières complexes.

Enjeux et contraintes contextuelles d'un tel modèle

L'hypothèse d'un cadre structuré d'échange et d'intégration soulève plusieurs enjeux :

- diversité des doctrines nationales ;
- hétérogénéité des cadres juridiques ;
- nécessité d'un encadrement démocratique clair ;
- prévention de tout risque de dilution des responsabilités.

Ces contraintes contextuelles imposent une approche prudente, progressive et réversible.

Le SEEEI constitue une grille d'analyse et non un projet institutionnel. Il vise à nourrir une réflexion sur la cohérence et la préparation stratégique, sans préjuger des choix souverains des États membres.

PARTIE IV. MÉTHODOLOGIE, APPROCHE EXPLORATOIRE ET GOUVERNANCE

Une approche progressive et exploratoire

Intérêt d'une démarche par étapes

Face à des enjeux complexes et sensibles, toute réflexion sur l'évolution des mécanismes de coopération en matière de sécurité intérieure doit être conduite selon une démarche progressive, fondée sur l'analyse, l'exploration méthodologique encadrée et l'évaluation.

Une approche par étapes permet :

- d'éprouver des hypothèses analytiques sans engagement irréversible ;
- de mesurer objectivement la valeur ajoutée des mécanismes envisagés ;
- de limiter les risques juridiques, politiques et institutionnels ;
- de préserver la capacité d'adaptation des États membres.

Cette logique est cohérente avec les pratiques européennes en matière de politiques publiques, en particulier dans les domaines impliquant des compétences sensibles.

Hypothèses exploratoires, encadrées et réversibles

L'exploration méthodologique constitue un outil pertinent pour évaluer, dans des conditions contrôlées, la cohérence et la complémentarité de certains modes de coopération existants.

Dans le champ de la sécurité intérieure, toute démarche exploratoire doit respecter les principes suivants :

- volontariat des États participants ;
- durée limitée et périmètre clairement défini ;
- absence de création de structure permanente ;
- réversibilité explicite, y compris la possibilité d'interruption anticipée.

Ces démarches exploratoires visent à apprécier la complémentarité des mécanismes existants dans des situations spécifiques.

Évaluation indépendante et retour d'expérience

Toute phase exploratoire doit être assortie d'une évaluation indépendante, fondée sur des critères préalablement définis.

Cette évaluation peut porter notamment sur :

- la fluidité de la coordination entre autorités concernées ;
- les délais de réaction et de prise de décision ;
- la clarté des responsabilités juridiques ;

- le respect des droits fondamentaux ;
- l'acceptabilité institutionnelle et politique.

Les enseignements tirés de ces évaluations constituent un élément central de la décision publique, y compris pour décider de ne pas prolonger une démarche exploratoire.

Gouvernance et cadres de contrôle

Rôle des autorités nationales compétentes

Dans toute démarche de coopération renforcée, les autorités nationales compétentes conservent un rôle central. Elles demeurent seules responsables :

- de l'activation des mécanismes de coopération ;
- de la conduite des actions relevant de leurs compétences ;
- de la responsabilité juridique des actes accomplis.

La coopération européenne intervient en appui, sans transfert de pouvoir ni substitution aux autorités nationales.

Encadrement juridique et contrôle judiciaire

Le respect de l'État de droit constitue une exigence structurante de toute évolution des mécanismes de coopération.

À ce titre :

- les actes relevant de la sécurité intérieure restent soumis aux juridictions nationales compétentes ;
- les garanties procédurales applicables en droit interne doivent être pleinement respectées ;
- les mécanismes de coopération doivent être conçus de manière à préserver la lisibilité des responsabilités juridiques.

L'encadrement juridique constitue ainsi un préalable à toute démarche exploratoire ou évolution des pratiques.

Transparence, responsabilité et supervision

La légitimité des mécanismes de coopération repose également sur la transparence et la supervision démocratique.

À cet égard, il convient de veiller :

- à l'information des autorités politiques compétentes ;
- à la traçabilité des décisions et des échanges ;
- à la possibilité de contrôles a posteriori par les instances compétentes.

Ces exigences contribuent à renforcer la confiance des citoyens et des institutions dans les

dispositifs mis en œuvre.

Perspectives et conditions d'une décision éclairée

Absence d'automatisme institutionnelle

Les travaux de réflexion, d'exploration méthodologique et d'évaluation ne préjugent pas des décisions politiques ou institutionnelles à venir.

Ils peuvent conduire à différentes conclusions, y compris :

- le maintien des dispositifs existants ;
- leur adaptation ciblée ;
- ou l'abandon de certaines pistes jugées non pertinentes.

Cette absence d'automatisme garantit l'impartialité et la neutralité institutionnelle.

Contribution à la préparation stratégique européenne

Indépendamment de toute évolution institutionnelle, une démarche structurée de réflexion et d'exploration méthodologique contribue à renforcer la préparation stratégique de l'Union européenne et des États membres face aux menaces transfrontalières.

Elle permet :

- d'anticiper des scénarios complexes ;
- d'éclairer la réflexion relative à la cohérence des réponses publiques ;
- d'améliorer la résilience institutionnelle.

Conditions d'une éventuelle évolution future

Toute évolution future des mécanismes de coopération devrait, le cas échéant, respecter des conditions strictes :

- accord explicite des États membres concernés ;
- conformité aux cadres juridiques existants ;
- contrôle démocratique et juridictionnel effectif ;
- proportionnalité des moyens engagés.

Ces conditions constituent un cadre de référence pour toute réflexion ultérieure.

ANNEXE I – CARTOGRAPHIE DE L'ÉCOSYSTÈME EUROPÉEN DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Objet de l'annexe

La présente annexe vise à situer le cadre de réflexion développé dans ce Livre blanc au regard des dispositifs, institutions, agences et réseaux existants au niveau européen. Elle a pour objet d'identifier les rôles respectifs des acteurs en place, leurs apports spécifiques et leurs contraintes contextuelles, afin de préciser le positionnement du présent document et d'éviter toute confusion de périmètre ou de mandat.

Cette cartographie est établie à des fins strictement analytiques et ne préjuge d'aucune évolution institutionnelle.

Acteurs institutionnels européens de niveau politique et stratégique

Commission européenne

La Commission européenne définit et met en œuvre les grandes orientations stratégiques de l'Union européenne en matière de sécurité intérieure, notamment à travers des stratégies-cadres, des communications et des plans d'action.

Son rôle est essentiellement normatif et programmatique. Il ne relève pas de la coordination opérationnelle en temps réel ni de la coordination interinstitutionnelle immédiate en situation de crise.

Conseil de l'Union européenne

Le Conseil de l'Union européenne constitue le principal organe de coordination intergouvernementale. Il permet l'alignement politique des États membres et l'adoption de décisions communes.

Son action s'inscrit dans une temporalité politique et décisionnelle, distincte d'une approche méthodologique permanente de préparation ou d'anticipation des crises de sécurité intérieure.

Parlement européen

Le Parlement européen exerce des fonctions de contrôle démocratique, de débat et de légitimation des politiques européennes de sécurité.

Il ne dispose pas de rôle opérationnel ni de capacités d'ingénierie stratégique en matière de gestion ou de préparation aux crises de sécurité intérieure.

Agences européennes spécialisées

Europol

Europol joue un rôle central dans la coopération policière européenne. L'agence apporte un appui analytique et opérationnel aux autorités nationales dans la lutte contre la criminalité grave et organisée à dimension transfrontalière.

Son mandat demeure centré sur l'appui aux enquêtes et l'analyse criminelle. Europol n'a pas vocation à assurer une cohérence globale interinstitutionnelle ni à intervenir en amont des crises en tant qu'organe de préparation stratégique.

Eurojust

Eurojust assure la coordination judiciaire entre les autorités nationales compétentes en matière pénale. Elle facilite la coopération entre procureurs et magistrats dans les affaires transfrontalières complexes.

Son champ d'action est judiciaire et ne couvre pas la préparation stratégique globale des réponses de sécurité intérieure.

CEPOL

Le Collège européen de police (CEPOL) est chargé de la formation et du renforcement des compétences des services répressifs des États membres.

Son action contribue à l'harmonisation des pratiques et au développement d'une culture commune, sans pour autant constituer un outil d'analyse des crises réelles ou de modélisation institutionnelle.

Autres agences spécialisées

D'autres agences européennes interviennent dans des champs spécifiques (gestion des frontières, cybersécurité, protection civile), chacune selon un mandat sectoriel clairement défini, sans mission transversale de cohérence globale de la sécurité intérieure.

Réseaux intergouvernementaux et mécanismes de coopération

Réseaux opérationnels spécialisés

Des réseaux intergouvernementaux existent pour des fonctions opérationnelles ciblées, notamment dans le domaine des unités d'intervention spécialisées ou de la lutte contre le terrorisme.

Ces réseaux favorisent l'interopérabilité tactique et l'échange de bonnes pratiques, mais interviennent essentiellement dans une logique réactive et opérationnelle, sans fonction d'anticipation méthodologique globale.

Équipes communes d'enquête

Les équipes communes d'enquête constituent un instrument efficace de coopération judiciaire et policière pour des affaires déterminées.

Elles sont activées au cas par cas et ne constituent pas un dispositif permanent de préparation stratégique ou de cohérence institutionnelle.

Coopérations bilatérales et multilatérales

Les coopérations interétatiques reposent largement sur des accords bilatéraux ou multilatéraux, adaptés aux besoins spécifiques des États concernés.

Ces mécanismes offrent une grande flexibilité, mais demeurent fragmentés et hétérogènes à l'échelle de l'Union.

Acteurs non institutionnels de réflexion et de formation

Réseaux académiques et centres de réflexion

Plusieurs structures académiques, réseaux de recherche et think tanks européens contribuent à la réflexion stratégique en matière de sécurité, de renseignement et de résilience.

Ces acteurs jouent un rôle important dans la production intellectuelle et la diffusion de concepts, mais ne disposent pas de liens organiques avec les chaînes de décision institutionnelles ni de mandats d'analyse appliquée des crises réelles.

Enseignements tirés de la cartographie

L'analyse de l'écosystème existant met en évidence :

- une richesse de dispositifs spécialisés et sectoriels ;
- une forte capacité de coopération réactive en situation de crise ;
- l'existence d'un espace de réflexion relatif à la cohérence méthodologique des dispositifs existants.

Les dispositifs existants se caractérisent par une spécialisation sectorielle des fonctions suivantes :

- analyse transversale des retours d'expérience de crises transfrontalières ;
- identification des frictions juridiques, procédurales et organisationnelles ;
- modélisation de scénarios de coordination interinstitutionnelle ;
- appui méthodologique à la préparation, sans rôle opérationnel ni coercitif.

Positionnement du Livre blanc

Le présent Livre blanc s'inscrit dans une démarche analytique relative à cet espace de réflexion. Il s'inscrit en complément des dispositifs existants, sans création d'une structure opérationnelle nouvelle.

Il entend contribuer, par une approche analytique et méthodologique, à éclairer la réflexion relative à la cohérence, à la préparation et à la résilience des mécanismes européens de sécurité intérieure.

ANNEXE II – GLOSSAIRE INSTITUTIONNEL ET DOCTRINAL

Objet de l'annexe

La présente annexe a pour objet de préciser les principaux termes institutionnels, juridiques et doctrinaux employés dans le Livre blanc, afin d'en garantir une compréhension homogène par l'ensemble des lecteurs, quels que soient leur cadre national ou institutionnel.

Les définitions proposées s'inscrivent dans une approche descriptive et analytique. Elles ne préjugent d'aucune qualification juridique contraignante et ne sauraient se substituer aux définitions retenues par les traités, le droit de l'Union européenne ou les droits nationaux.

Sécurité intérieure

Ensemble des politiques, dispositifs et actions relevant de la prévention et de la lutte contre les atteintes à l'ordre public, à la sécurité des personnes et des biens, ainsi qu'à la continuité des institutions, hors champ militaire.

Dans le cadre de l'Union européenne, la sécurité intérieure relève principalement des compétences des États membres, l'Union intervenant à titre de coordination, de soutien et de complémentarité.

Coopération européenne en matière de sécurité intérieure

Ensemble des mécanismes juridiques, institutionnels et opérationnels permettant aux États membres de l'Union européenne de coordonner leurs actions en matière policière, judiciaire et administrative face à des menaces présentant une dimension transfrontalière.

Cette coopération repose sur le volontariat des États, le respect des souverainetés nationales et l'absence de pouvoir coercitif supranational autonome.

Menaces transfrontalières

Phénomènes criminels, délictueux ou déstabilisateurs dont la préparation, la commission ou les effets concernent simultanément plusieurs États membres.

Elles incluent notamment la criminalité organisée, les infractions économiques complexes, certaines formes de cybercriminalité, ainsi que des stratégies hybrides non militaires exploitant les asymétries juridiques ou institutionnelles.

Menaces hybrides non militaires

Actions ou stratégies ne relevant pas du champ militaire, combinant des moyens juridiques, informationnels, cyber, économiques ou criminels, susceptibles d'affecter la sécurité intérieure, la stabilité institutionnelle ou la confiance citoyenne.

Ces menaces se caractérisent par leur caractère diffus, évolutif et souvent indirect.

Souveraineté nationale

Principe fondamental selon lequel chaque État exerce de manière exclusive et autonome ses compétences régaliennes, notamment en matière de sécurité intérieure, de police, de justice pénale et de maintien de l'ordre.

Dans le cadre de l'Union européenne, la souveraineté nationale demeure le socle de toute coopération en matière de sécurité intérieure.

Subsidiarité

Principe selon lequel l'Union européenne n'intervient que lorsque les objectifs poursuivis ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres agissant seuls, et peuvent l'être mieux au niveau de l'Union.

Ce principe encadre strictement toute action européenne dans le champ de la sécurité intérieure.

Proportionnalité

Principe selon lequel l'action de l'Union européenne ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

En matière de sécurité intérieure, il implique une limitation des interventions européennes aux fonctions de soutien, de coordination et de facilitation.

Coopération judiciaire

Ensemble des mécanismes permettant aux autorités judiciaires nationales de coordonner leurs actions, de reconnaître mutuellement leurs décisions et de conduire des procédures pénales impliquant plusieurs États membres.

Elle constitue un pilier central de la sécurité intérieure européenne.

Coopération policière

Mécanismes d'échange d'informations, d'appui analytique et de coordination entre services de police et autorités administratives des États membres, sans pouvoir exécutif supranational.

Préparation stratégique (Preparedness)

Ensemble des actions d'anticipation, de planification, d'analyse et de formation visant à renforcer la capacité des institutions à faire face à des situations de crise complexes.

La préparation stratégique se distingue de la gestion opérationnelle des crises par son caractère non coercitif et prospectif.

Résilience institutionnelle

Capacité des institutions publiques à anticiper, absorber, gérer et surmonter des perturbations majeures, tout en assurant la continuité de l'action publique et le respect de l'État de droit.

Dispositif national spécialisé

Structure relevant exclusivement du droit national, dotée de compétences ciblées pour traiter des menaces présentant un haut niveau de complexité, notamment à dimension transfrontalière.

Ces dispositifs ne disposent d'aucune compétence supranationale et agissent sous contrôle des autorités nationales compétentes.

SEEEI (dénomination illustrative d'un cadre méthodologique interétatique à vocation analytique)

Dénomination illustrative utilisée dans le présent Livre blanc pour désigner un cadre analytique structurant une réflexion sur la meilleure articulation des mécanismes existants.

Cette appellation ne correspond à aucune structure existante et ne constitue ni une recommandation ni une proposition de création institutionnelle.

Coopération interétatique

Forme de coopération fondée sur des accords entre États, bilatéraux ou multilatéraux, en dehors de toute chaîne de commandement supranationale.

Elle repose sur le consentement explicite des États participants et sur le respect de leurs cadres juridiques respectifs.

Chaîne de commandement supranationale

Structure décisionnelle dans laquelle des autorités situées au niveau de l'Union disposeraient d'un pouvoir direct de commandement ou d'instruction sur des agents nationaux.

Une telle chaîne est explicitement exclue du champ de réflexion du présent Livre blanc.

Démarche exploratoire institutionnelle

Démarche temporaire, encadrée et réversible visant à éprouver des hypothèses méthodologiques, sans création de structure permanente ni transfert de compétences.

ANNEXE III – MÉTHODOLOGIE DE TRAVAIL ET SOURCES OUVERTES

Objet de l'annexe

La présente annexe expose la méthodologie générale ayant présidé à l'élaboration du Livre blanc ainsi que la nature des sources mobilisées. Elle vise à garantir la transparence de la démarche, la traçabilité intellectuelle des analyses et la crédibilité institutionnelle des constats présentés.

Cette méthodologie relève d'une approche de réflexion stratégique fondée exclusivement sur des sources ouvertes, publiques ou librement accessibles. Elle n'implique l'utilisation d'aucune information classifiée, confidentielle ou protégée par le secret de la défense nationale.

Principes méthodologiques généraux

L'élaboration du Livre blanc repose sur les principes suivants :

- **Neutralité institutionnelle** : absence de positionnement partisan, politique ou doctrinal préétabli ;
- **Respect des cadres juridiques** : conformité aux traités de l'Union européenne, au droit dérivé et aux compétences souveraines des États membres ;
- **Approche non prescriptive** : identification d'enjeux et de pistes de réflexion sans formulation de recommandations opérationnelles ;
- **Prudence analytique** : distinction constante entre constats, hypothèses et scénarios exploratoires ;
- **Complémentarité** : prise en compte des dispositifs existants sans remise en cause de leurs mandats.

Démarche analytique retenue

La démarche suivie s'articule autour de plusieurs axes complémentaires :

a) Analyse documentaire

Examen de documents institutionnels européens et nationaux relatifs à la sécurité intérieure, à la coopération judiciaire et policière, à la gestion de crise et à la préparation stratégique.

Cette analyse a porté notamment sur :

- les traités et textes fondateurs de l'Union européenne ;
- les stratégies et communications européennes en matière de sécurité intérieure ;
- les rapports publics d'agences et d'institutions européennes ;
- les documents de doctrine et de retour d'expérience publiés par des autorités nationales.

b) Analyse des cadres institutionnels et juridiques

Étude comparative des mandats, compétences et contraintes contextuelles des institutions et agences européennes intervenant dans le champ de la sécurité intérieure.

Cette analyse vise à identifier les zones de recouvrement, de complémentarité ou d'absence de compétence, sans porter d'appréciation normative sur les choix institutionnels existants.

c) Observation des pratiques de coopération

Analyse qualitative des mécanismes de coopération transfrontalière existants, notamment :

- la coopération judiciaire pénale ;
- la coopération policière ;
- les mécanismes intergouvernementaux ad hoc ;
- les dispositifs d'échange d'informations et d'appui analytique.

Cette observation s'appuie sur des retours d'expérience publics, des études de cas documentées et des analyses institutionnelles accessibles.

d) Élaboration de scénarios exploratoires

Construction de scénarios de coordination institutionnelle à partir de situations types ou de crises complexes observées dans l'espace européen.

Ces scénarios ont une vocation exclusivement illustrative et analytique. Ils ne constituent ni des projections opérationnelles ni des hypothèses d'intervention.

Nature des sources mobilisées

Les sources utilisées relèvent exclusivement de la catégorie des sources ouvertes, notamment :

- textes des traités de l'Union européenne ;
- règlements, directives et décisions publiés au Journal officiel de l'Union européenne ;
- communications, stratégies et rapports de la Commission européenne ;
- publications du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen ;
- rapports annuels et documents publics des agences européennes compétentes ;
- travaux académiques et publications de centres de recherche reconnus ;
- analyses issues de réseaux de réflexion et de formation européens ;
- rapports publics de cours des comptes, d'autorités indépendantes ou d'organismes de contrôle.

Aucune source non publique, classifiée ou protégée n'a été utilisée.

Contraintes contextuelles de la démarche

La méthodologie retenue comporte volontairement certaines contraintes contextuelles assumées :

- absence d'accès à des données opérationnelles ou sensibles ;
- impossibilité de refléter l'intégralité des pratiques nationales, en raison de leur diversité ;
- dépendance aux informations rendues publiques par les institutions concernées.

Ces contraintes contextuelles n'affectent pas la validité de la démarche, dès lors que l'objectif du Livre blanc est la réflexion stratégique et non l'évaluation opérationnelle.

Garanties d'indépendance et d'intégrité

Le Livre blanc a été élaboré de manière indépendante, sans financement institutionnel, sans commande publique et sans mandat d'une autorité nationale ou européenne.

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être interprétées comme reflétant la position officielle d'une institution, d'un État membre ou d'une agence européenne.

SYNTHÈSE STRATÉGIQUE FINALE

Dynamiques d'intégration et perspectives du modèle européen de sécurité

Une architecture fondée sur l'intégration fonctionnelle

L'analyse met en évidence une caractéristique structurante de la sécurité européenne : une évolution progressive par intégration fonctionnelle plutôt que par centralisation institutionnelle.

L'Union européenne n'a pas substitué une autorité supranationale aux compétences régaliennes des États membres. Elle a, au contraire, construit un système reposant sur :

- la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires ;
- la coordination spécialisée via des agences européennes ;
- la mutualisation d'infrastructures techniques communes ;
- l'harmonisation progressive de standards juridiques et opérationnels.

Ce modèle hybride associe souveraineté nationale et interconnexion européenne. Il constitue l'un des fondements de la résilience stratégique de l'Union.

La montée en puissance des infrastructures et des mécanismes d'interopérabilité

Au fil des années, la coopération européenne s'est structurée autour de systèmes d'information à grande échelle, de mécanismes d'échange automatisé de données et d'outils d'interopérabilité renforcée.

Ces infrastructures techniques ne modifient pas la répartition des compétences, mais elles transforment profondément la capacité des autorités nationales à coopérer de manière rapide et sécurisée.

L'interopérabilité progressive des systèmes européens illustre une évolution majeure : la cohérence opérationnelle repose désormais autant sur l'architecture numérique que sur les instruments juridiques.

La transformation numérique de la sécurité européenne constitue ainsi un levier stratégique central pour l'avenir.

Un équilibre constant entre efficacité et garanties démocratiques

Le modèle européen de sécurité demeure encadré par des principes fondamentaux :

- subsidiarité ;
- proportionnalité ;
- contrôle juridictionnel ;
- responsabilité nationale ;
- protection des droits fondamentaux.

La coopération ne s'effectue pas en dehors des États, mais par leur articulation structurée.

L'équilibre entre efficacité opérationnelle et garanties démocratiques constitue un élément déterminant de la légitimité du modèle européen.

La gestion des menaces hybrides et des crises complexes

L'évolution des menaces contemporaines – hybrides, transfrontalières, multidimensionnelles – met à l'épreuve les mécanismes existants sans pour autant en révéler une défaillance structurelle.

Les crises complexes impliquant simultanément plusieurs États membres soulignent l'importance :

- d'une anticipation méthodologique ;
- d'une coordination multiniveau fluide ;
- d'une interconnexion technique robuste ;
- d'une compréhension partagée des chaînes décisionnelles.

Dans ce contexte, la valeur ajoutée européenne réside moins dans la création d'instruments nouveaux que dans la consolidation, la lisibilité et la cohérence des dispositifs existants.

La contribution du cadre analytique SEEI

Le cadre méthodologique désigné à titre illustratif sous l'appellation SEEI s'inscrit dans cette logique.

Il ne propose ni réforme institutionnelle ni mécanisme opérationnel additionnel. Il constitue une grille d'analyse visant à :

- structurer la lecture transversale des dispositifs européens ;
- identifier les points d'articulation institutionnelle ;
- éclairer les dynamiques d'intégration progressive ;
- analyser les conditions de résilience du modèle européen.

Cette approche méthodologique reflète l'aboutissement d'un cycle d'analyse consacré à l'architecture européenne de sécurité.

Perspectives stratégiques

Les évolutions à venir de la coopération européenne de sécurité seront probablement marquées par :

- un approfondissement de l'interopérabilité technique ;
- une adaptation continue aux menaces hybrides et cyber ;
- une consolidation des mécanismes judiciaires transfrontaliers ;
- un renforcement de la cohérence entre niveaux national et européen.

Ces évolutions s'inscriront dans le cadre des traités existants et dans le respect des équilibres institutionnels qui structurent l'Union.

Le modèle européen de sécurité apparaît ainsi comme un système en adaptation permanente, fondé sur la coopération structurée plutôt que sur la centralisation.

Conclusion stratégique

L'analyse conduit à un constat central : la sécurité européenne ne repose pas sur un transfert de souveraineté, mais sur une intégration méthodique des capacités, des normes et des infrastructures.

L'Union européenne a progressivement construit une architecture de sécurité multiniveau, dans laquelle :

- les États membres conservent leurs compétences régaliennes ;
- les institutions européennes structurent les cadres juridiques et techniques ;
- les agences spécialisées assurent la coordination fonctionnelle ;
- les systèmes d'information garantissent l'interconnexion opérationnelle.

Cette configuration constitue un modèle original d'intégration sécuritaire, combinant efficacité, respect des souverainetés et garanties démocratiques.

Le présent Livre blanc vise à clarifier ces dynamiques, à en améliorer la lisibilité et à contribuer à une compréhension structurée des évolutions en cours.

Il s'inscrit dans une démarche analytique durable, destinée à accompagner la réflexion stratégique relative à la résilience et à la cohérence de la sécurité européenne contemporaine.