



Par **Benoît Dupin**

Docteur en droit public

VERS UNE SÉCURITARISATION NORMALISÉE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Introduction

La Commission européenne a présenté le 1^{er} avril 2025 sa nouvelle stratégie de sécurité intérieure européenne [1]. Cette stratégie, dénommée ProtectEU, s'insère dans un « cadre global pour une Union européenne sûre, sécurisée et résiliente » [2]. Ce cadre est composé de la stratégie de sécurité intérieure européenne, de la stratégie pour une Union de la préparation [3], du livre blanc sur l'avenir de la défense européenne [4], et du futur bouclier européen de la démocratie, pour lequel une consultation a été lancée le 1^{er} avril 2025 par la Commission [5]. Si cette nouvelle stratégie s'inscrit dans la logique des précédentes [6], elle s'en démarque toutefois au regard du contexte sécuritaire européen particulièrement marqué par la guerre en Ukraine et ses conséquences sur la sécurité de l'Union. Ce contexte sécuritaire est en effet reflété par la composition du collège des Commissaires qui semble confirmer l'importance politique accordée à la sécurité intérieure de l'Union européenne. Ainsi, deux Commissaires européens sont dédiés directement à la sécurité intérieure : Magnus Brunner aux Affaires intérieures et à la migration, et Henné Virkkunen, Vice-présidente exécutive, à la Souveraineté technologique, à la sécurité et à la démocratie. De plus, le collège de Commissaires compte aussi Hadja Lahbib, Commissaire dédiée à l'Égalité, à l'état de préparation et à la gestion des crises. Ce sont ainsi en tout trois Commissaires européens, dont une Vice-présidente exécutive, qui sont directement ou en partie politiquement responsable de la sécurité intérieure de l'UE.

[1] ProtectEU: a European Internal Security Strategy, COM(2025) 148 final.

[2] Voir le [communiqué de presse de la Commission à propos de ProtectEU](#) :

[3] Stratégie européenne pour une union de la préparation, JOIN(2025) 130 final

[4] Préparation de la défense européenne à l'horizon 2030, JOIN(2025) 120 final.

[5] https://france.representation.ec.europa.eu/informations/la-commission-lance-une-consultation-publique-sur-le-bouclier-europeen-de-la-democratie-2025-04-01_fr

[6] Pour la période 2010-2015 : Conseil de l'UE, Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne « Vers un modèle européen de la sécurité », document n°5842/2/10 REV 2 JAI 90, et Commission européenne, « La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre », 2010, COM(2010) 673 ; Pour la période 2015-2020 : Conseil de l'UE, Stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne 2015-2020, document n° 9951/15, 15 et 16 juin 2015, et Commission européenne, Le programme européen en matière de sécurité, 28 avril 2015, COM(2015) 185 final ; Pour la période 2020-2025 : Commission européenne, Stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, 24 juillet 2020, COM(2020) 605 final.

Les orientations stratégiques de l'action de l'UE en matière de sécurité intérieure sont fixées depuis 2010 dans des stratégies adoptées par la Commission d'un côté, et le Conseil de l'autre, renouvelées tous les cinq ans. Chacune des deux institutions a pris l'habitude d'adopter ses propres orientations stratégiques en matière de sécurité intérieure, en vertu des orientations politiques dégagées par le Conseil européen dans son programme de Stockholm de 2009. Cependant, depuis 2020, les stratégies adoptées par la Commission semblent avoir pris plus d'importance que celles produites par le Conseil. Le Conseil n'adopte en effet plus de stratégies à proprement dites, mais aborde le sujet de la sécurité intérieure dans ses conclusions. C'est donc dans le contexte sécuritaire actuellement chargé que la Commission a adopté ses nouvelles orientations stratégiques en matière de sécurité intérieure de l'UE pour la période 2025-2030.

Dans ce contexte, et à la lecture de cette nouvelle stratégie, un processus de sécuritarisation de l'Union européenne paraît se dessiner. La sécuritarisation est un processus selon lequel un phénomène devient un enjeu sécuritaire dès qu'il est « intensifié » au point de nécessiter des mesures sécuritaires [7]. Cela renvoie donc à la transformation fonctionnelle d'un problème en enjeu de sécurité. Concernant l'Union européenne, ce processus ne s'avère pas étonnant au regard de la déclaration de la Présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, lors de son discours liminaire au forum GLOBSEC de 2024. Elle y affirmait que « 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 sécurité » [8]. Cette affirmation fait référence au contexte sécuritaire mondial actuel, et concerne la politique de sécurité et de défense commune, relative à la sécurité extérieure de l'Union. Mais les propos de la Présidente de la Commission renvoient aussi à la sécurité intérieure de l'Union. Ils font donc aussi référence à une politique européenne moins connue, la politique de sécurité intérieure de l'UE. Cette idée de conceptualiser l'Union comme un projet sécuritaire révèle ainsi une sécuritarisation certaine de l'UE elle-même, et l'affirmer politiquement comme un impératif démontre que ce processus tend à se normaliser.

Afin d'analyser cette sécuritarisation de l'UE, il convient de revenir sur la politique de sécurité intérieure de l'Union. Si elle n'est pas à l'origine de ce processus de sécuritarisation, elle en devient actuellement le vecteur. Plusieurs exemples concrets peuvent être mis en avant en ce sens. Enfin, les nouvelles orientations politiques de la Commission européenne en matière de sécurité intérieure semblent acter une certaine normalisation et généralisation de ce processus.

[7] Voir Buzan, B., de Wilde, J., et Wæver, O., *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder (Colo.), Lynne Rienner, 1998, p. 57 ; Voir aussi Balzacq, T., « Théories de la sécuritisation, 1989-2018 », *Études internationales*, 49(1), 2018, pp. 7-24. ; Wæver, O., "Securitization and desecuritization", in Lipschutz, R., (ed.), *On Security*, Columbia University Press, 1995.

[8] Discours liminaire de la Présidente Ursula von der Leyen au forum GLOBSEC 2024 :

La construction d'une politique de sécurité intérieure de l'UE

L'existence de la politique de sécurité intérieure de l'UE remonte formellement à l'adoption de la stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne de mars 2010. C'est dans ce document qu'est acté l'établissement d'une « politique commune de sécurité intérieure de l'UE ». Cependant, la genèse de cette politique est ancienne et trouve même ses racines en dehors de la construction européenne.

Il est possible de faire remonter les préoccupations des dirigeants européens en matière de sécurité intérieure à la création du groupe TREVI [9] en 1976. Ce groupe consistait en une coopération informelle, entre les États membres des communautés européennes, hors de leur cadre institutionnel. L'existence de ce groupe est tenue secrète avant d'être officialisée en 1989. TREVI a servi de fondation à l'agence Europol, qui prend sa suite dès sa création 1999. Dans le même ordre d'idées, l'accord de Schengen signé le 14 juin 1985 et sa convention d'application signée le 19 juin 1990, conclus hors du cadre institutionnel des communautés européennes [10], concernent les questions de sécurité intérieure. C'est notamment via le concept de mesures compensatoires de nature sécuritaire, en réaction à l'absence de contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, que les préoccupations en matière de sécurité intérieure sont prises en compte à l'échelle européenne.

La signature du traité d'Amsterdam en 1997, et son entrée en vigueur en 1999, marquent une accélération de la dynamique sécuritaire interne de l'Union européenne. Le traité reprend la structure en piliers adoptée par son prédécesseur en 1992, mais s'en démarque par la fixation de l'objectif relatif à la création de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) au sein du pilier Justice et Affaires Intérieures (JAI). L'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam entraîne aussi la communautarisation de l'acquis de Schengen. La création de l'ELSJ est au cœur des discussions au sein du Conseil européen de Tampere de 1999, qui mettent en lumière la volonté des États d'atteindre « un niveau élevé de sécurité dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice » [11]. Le Conseil européen prévoit pour cela des mesures notamment relatives à la prévention de la criminalité au niveau de l'Union, et à l'accroissement de la coopération dans la lutte contre la criminalité. Les efforts politiques en ce sens sont poursuivis dans le cadre du programme de La Haye de 2004 avec la fixation d'un objectif de renforcement de la sécurité au sein de l'ELSJ [12].

[9] Bunyan, T., « Trevi, Europol and the European state, in Statewatching the new Europe: a handbook on the European state », Statewatch, 1993.

[10] Les États parties aux accords avaient procédé ainsi afin de contourner vêtos britannique, danois, et irlandais s'opposant à l'établissement d'un espace de libre circulation.

[11] Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999.

[12] Le programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne.

L'adoption du traité de Lisbonne, signé en 2007, est une étape fondamentale dans la prise en compte des enjeux de sécurité intérieure par l'Union européenne. En actant la disparition des piliers et la généralisation de la procédure de codécision aux domaines couverts par l'ancien pilier JAI, le traité permet à l'Union d'intervenir dans le domaine de la sécurité intérieure. Même si des îlots de méthode intergouvernementale subsistent grâce aux procédures législatives spéciales et aux réserves de compétences nationales en matière de sécurité des États [13], l'Union est amenée à intervenir formellement en ce qui concerne sa sécurité intérieure. Le programme de Stockholm de 2009 prévoit ainsi l'adoption d'une stratégie de sécurité intérieure pour l'UE, destinée à faire face aux mesures transnationales qui menacent la sécurité intérieure de l'Union [14]. C'est dans ce contexte que la stratégie de sécurité intérieure de mars 2010 est adoptée, et que la création formelle de la politique de sécurité intérieure de l'UE est décidée. Les orientations de cette politique ont été par la suite révisées tous les cinq ans.

C'est dans ce contexte que la Commission européenne a présenté le 1^{er} avril 2025 sa nouvelle stratégie de sécurité intérieure européenne, ProtectEU. Celle-ci semble traduire une volonté politique de procéder à une sécuritarisation de l'UE, même si celle-ci était déjà perceptible dans certains domaines.

Des exemples concrets de sécuritarisation

La politique de sécurité intérieure de l'UE n'est pas à l'origine du processus de sécuritarisation de l'UE, mais il est possible de la considérer comme en étant un vecteur. C'est notamment le cas en ce qui concerne l'asile et la migration. Les politiques d'asile et d'immigration sont progressivement devenues les objets d'enjeux sécuritaires dans le discours politique. Cette sécuritarisation de ces politiques était notamment perceptible par l'analyse du portefeuille d'Ylva Johansson, la Commissaire aux Affaires intérieures entre 2019 et 2024. Elle était à cette époque responsable de la sécurité intérieure et de la migration. La description de ses missions plaçait la lutte contre le trafic des êtres humains dans le cadre de la migration, alors que cela relève a priori de la lutte contre la criminalité organisée. La migration est donc devenue un enjeu politique sécuritaire par ce biais [15].

[13] Articles 4 paragraphe 2 TUE, 72 et 276 TFUE concernant les réserves de compétences. Article 87 paragraphe 3 TFUE relatif à l'usage d'une procédure législative spéciale en ce qui concerne la coopération policière opérationnelle.

[14] Le programme de Stockholm - Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens.

[15] Voir la [fiche de Ylva Johansson sur le site de la Commission](#). De façon plus générale, la description des missions des Commissaires permet de mettre en valeur la dilution des enjeux sécuritaires au sein de plusieurs domaines : les transports ; l'innovation, la recherche, la culture, l'éducation et la jeunesse ; la justice ;

Pour aller plus loin dans ce sens, les missions de Raül Hernández Sagrera, membre du cabinet de la Commissaire Johansson, faisaient encore plus clairement le lien entre la migration et la sécurité, ce dernier ayant été notamment responsable de la « coordination globale de la dimension externe de la migration et de la sécurité ». Le lien entre migration et sécurité était ainsi assumé d'un point de vue organique. De même, la sécurisation des frontières extérieures de l'UE, assurée notamment par l'agence Frontex, participe de fait à appréhender les questions migratoires via le prisme de la menace potentielle contre la sécurité de l'Union. C'est particulièrement le cas dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière [16]. Par ailleurs, une préoccupation récente grandit aussi concernant l'instrumentalisation des migrants à des fins de déstabilisation de nos sociétés. La Commission a adopté une communication à ce sujet, relative à la lutte contre les menaces hybrides résultant de l'instrumentalisation de la migration en décembre 2024 [17]. Cette menace est particulièrement présente aux frontières orientales de l'UE avec la Russie et la Biélorussie. L'Union européenne avait déjà procédé en 2022 à la suspension partielle d'un accord avec la Biélorussie sur les facilitations de visas, dans le but de lutter contre « l'organisation d'un trafic de migrants à la frontière avec l'Union européenne, visant à faciliter les entrées irrégulières » [18].

Plus récemment, c'est l'expression médiatisée [19] et les processus électoraux qui deviennent des enjeux sécuritaires, notamment à travers la lutte contre les discours haineux et de désinformation qui peuvent mener à la manipulation d'élections libres, ou encore au travers de la lutte contre les contenus terroristes en ligne. Le règlement du 29 avril 2021 sur les contenus à caractère terroriste sur Internet [20] prévoit que les fournisseurs de services d'hébergement devront retirer ou désactiver l'accès aux contenus terroristes signalés dans tous les États membres dans un délai d'une heure suivant la réception d'un ordre de retrait de l'autorité compétente. De plus, les fournisseurs de services d'hébergement doivent adopter des mesures spécifiques destinées à lutter contre l'utilisation abusive de ces services pour diffuser au public des contenus à caractère terroriste.

[16] Léonard, S., « EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices », *European Security*, 2010.

[17] Communication de la Commission européenne relative à la lutte contre les menaces hybrides résultant de l'instrumentalisation de la migration ainsi qu'au renforcement de la sécurité aux frontières extérieures de l'UE, COM(2024) 570 final.

[18] Billet, C., « Chronique Action extérieure de l'UE - La mobilisation des instruments de la politique migratoire au service de la sécurité des frontières et de la politique étrangère de l'UE », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2022, n°3.

[19] On entend par là l'expression des individus et des médias via des canaux médiatiques classiques, ou via internet.

[20] Règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne.

Ces règles, bien qu'elles participent à lutter contre la diffusion des contenus terroristes, ont soulevé certaines questions lors des négociations relatives à l'adoption du texte. Par exemple, la question des mesures proactives fondées sur le recours obligatoire à des outils automatisés a mis en avant des préoccupations légitimes quant à l'atteinte que de telles mesures pourraient représenter pour la liberté d'expression. Une telle obligation aux fournisseurs d'hébergement les aurait conduits à devenir de véritables censeurs de l'Internet. Celle-ci a donc été évacuée du texte final. Cependant, une autre crainte persiste quant au risque d'« opportunisme » [21] de la part de certains États membres qui pourraient exhorter au retrait d'un contenu sans contrôle judiciaire, en le qualifiant de terroriste selon leur propre définition de cette notion, dans un but avant tout politique. C'est le risque de censure de l'opposition politique qui est ici pointé du doigt.

Dans un autre registre, la lutte contre la désinformation et la manipulation de l'information dans un but d'ingérence révèle une certaine sécuritarisation de l'expression médiatisée. L'Union européenne s'est dotée ces dernières années d'un ensemble d'instruments juridiques destinés à lutter contre ces phénomènes qui représentent de véritables menaces hybrides. Il est possible de citer à titre d'exemple le règlement européen sur la liberté des médias du 11 avril 2024 [22]. Celui-ci vise à protéger l'indépendance éditoriale des médias, et prend en compte pour cela les risques de manipulation de l'information et d'ingérence étrangères, et donc les risques d'atteinte à la sécurité publique, notamment vis-à-vis des médias provenant de l'extérieur de l'UE. La prise en compte de ce risque fait écho à la décision concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine [23], adoptée en 2022. Celle-ci prévoit l'interdiction de la diffusion des contenus des chaînes RT – Russia Today et du média Sputnik pour des raisons tenant à la préservation de la sécurité publique de l'UE. Dans le même ordre d'idées, le Digital Service Act (DSA) du 19 octobre 2022 [24] prévoit des mesures pour lutter contre les risques pesant sur les processus démocratiques, le discours civique et les processus électoraux, ainsi que sur la sécurité publique. Il prévoit notamment la mise en place de mécanismes de signalements par les particuliers de discours haineux et de désinformation.

[21] Pollet M., Règlement européen : [les plateformes en ligne ont désormais une heure pour retirer le contenu terroriste](#), Euractiv, 28 avril 2021

[22] Règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE (règlement européen sur la liberté des médias).

[23] Décision (PESC) 2022/351 du Conseil du 1er mars 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.

[24] Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques).

De même, les autorités judiciaires et autorités compétentes des États peuvent émettre des injonctions d'agir contre des contenus illicites [25] auprès des fournisseurs de services intermédiaires. C'est au titre du DSA que la Commission a ouvert en décembre 2024 une procédure formelle à l'encontre de TikTok en ce qui concerne les risques liés à l'intégrité des élections. Cette enquête concerne l'obligation faite à TikTok, en vertu du DSA, d'évaluer et d'atténuer correctement les risques systémiques liés à l'intégrité des élections. Elle l'a fait notamment au regard de l'élection présidentielle qui avait eu lieu le 24 novembre en Roumanie, dont le premier tour avait été annulé par la Cour constitutionnelle roumaine le 6 décembre 2024. Cette décision, intervenant dans un contexte sécuritaire tendu à la frontière orientale de l'UE, a soulevé des interrogations quant à sa temporalité et à son effet sur la démocratie [26]. Les préoccupations sécuritaires en matière de diffusion de contenu internet et médiatique seront aussi au cœur du futur bouclier européen de la démocratie, dont le but est notamment de sensibiliser aux menaces potentielles, y compris la manipulation de l'information et l'ingérence étrangères, et aidera à y faire face [27].

Vers une généralisation du processus de sécuritarisation ?

Les développements récents de la politique de sécurité intérieure de l'UE semblent s'inscrire dans une logique de sécuritarisation généralisée de l'Union européenne. La lecture de la nouvelle stratégie ProtectEU adoptée par la Commission permet de déceler certains éléments permettant d'appuyer cette affirmation. Dans son premier axe, intitulé « une nouvelle gouvernance européenne de la sécurité intérieure », la Commission prévoit que l'amélioration de l'approche de la sécurité intérieure au niveau stratégique et opérationnel passe par « l'identification systématique des implications potentielles en matière de sécurité et de préparation des nouvelles initiatives de la Commission, ainsi que des initiatives révisées, dès le départ et tout au long du processus de négociation ». Elle précise pour cela que « les considérations de sécurité doivent être intégrées et généralisées dans l'ensemble de la législation, des politiques et des programmes de l'UE, y compris son action extérieure ».

[25] Le règlement définit les contenus comme suit dans son l'article 3 h): « toute information qui, en soi ou par rapport à une activité, y compris la vente de produits ou la fourniture de services, n'est pas conforme au droit de l'Union ou au droit d'un État membre qui est conforme au droit de l'Union, quel que soit l'objet précis ou la nature précise de ce droit ».

[26] Andreu, T., L'annulation des résultats du premiers tour des élections présidentielles roumaines par la Cour constitutionnelle, un « coup d'Etat » ?, Jus Politicum Blog, 2024

[27]https://france.representation.ec.europa.eu/informations/la-commission-lance-une-consultation-publique-sur-le-bouclier-europeen-de-la-democratie-2025-04-01_fr

Cela démontre bien sur le fond la généralisation du processus de sécuritarisation en cours. Sur la forme, il est possible d'imaginer que les futures analyses d'impact de la Commission prendront en compte les implications sécuritaires et que les futures propositions législatives de la Commission contiendront un considérant « sécurité », similaire à ce qui existe en matière de subsidiarité et de proportionnalité. Cette tâche a été notamment confiée au groupe de projet de la Commission sur la sécurité intérieure européenne établi le 7 janvier 2025 [28]. Cette tendance à la sécuritarisation est par ailleurs perceptible au niveau de la composition du collège des Commissaires, comme énoncé plus haut en introduction. De façon plus spécifique, ProtectEU prévoit aussi la création d'un Collège de sécurité au sein de la Commission européenne. Cette nouvelle instance servira de forum aux Commissaires pour recevoir des mises à jour régulières sur un large éventail de questions liées à la sécurité, englobant à la fois les menaces internes et externes, y compris les cyberattaques, la guerre hybride, les capacités de défense, la sécurité énergétique et l'ingérence étrangère.

De plus, les développements en matière de règles d'accès aux documents des institutions européennes tendent aussi à démontrer la généralisation du processus de sécuritarisation. La proposition du 22 mars 2022 de la Commission de règlement relatif à la sécurité de l'information dans les institutions, organes et organismes de l'Union [29] prévoit que chaque institution ou organe de l'Union est responsable de la définition des niveaux de confidentialité et de sécurité des informations et documents au sein de son organisation en tenant compte de son propre processus de gestion des risques liés à la sécurité de l'information. Celle-ci a pu être analysée par la doctrine comme une remise en cause de la transparence de l'action de l'Union et du dialogue entre institutions, notamment via un risque de sur-classification du niveau de sécurité des documents, afin d'en limiter la circulation [30].

[28] Décision de la présidente de la Commission européenne du 7 janvier 2025 relative à la création d'un groupe de projet des Commissaires sur la sécurité intérieure européenne, P(2025) 7.

[29] COM(2022) 119 final.

[30] Voir De Capitani, E., « The new proposal on the security of EU informations: transforming the EU "Bubble" in an EU "Fortress" ? », 1/3, European Area of Freedom Security & Justice, 2023 ; De Capitani, E., « The new proposal on the security of EU informations: transforming the EU "Bubble" in an EU "Fortress" ? », 2/3, European Area of Freedom Security & Justice, 2023 ; De Capitani, E., « The new proposal on the security of EU informations: transforming the EU "Bubble" in an EU "Fortress" ? », 3/3, European Area of Freedom Security & Justice, 2023.

Les avancées souhaitées par la Commission en matière de sécurité intérieure de l'UE, qui s'intègrent dans un « cadre global pour une Union européenne sûre, sécurisée et résiliente », sont de nature à redonner de la substance aux interrogations quant au concept d'Europe forteresse, focalisées ces dernières années principalement sur les questions de migration [31]. Enfin, au-delà des interrogations sur la représentation que l'on peut se faire de l'UE au regard de sa sécuritarisation, il est possible de se questionner sur l'implication de ce processus vis-à-vis des droits et liberté, et des valeurs même de l'Union.

[31] Voir par exemple Weber, S., « L'Europe forteresse, à quel prix ? », Revue Projet, 2013/4 N° 335, 2013.