

La force de gendarmerie européenne (EUROGENDFOR) : contribution à l'Europe de la sécurité

par Franck DURAND

*Maître de Conférences HDR à l'Université de Reims Champagne-Ardenne,
Directeur de l'Institut de Préparation à l'Administration Générale (IPAG) de Reims*

L'entrée de l'Union européenne dans le nouveau millénaire s'est accompagnée de la volonté, clairement exprimée par celle-ci, de renforcer sa politique de sécurité et de défense commune en développant ses capacités d'intervention et de gestion de crise, tant militaires que civiles, partout dans le monde.

À partir du Traité de Maastricht sur l'Union européenne, signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, instaurant la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui constitue alors le deuxième pilier¹ de l'Union européenne, les traités successifs vont, progressivement, élargir et développer ce nouveau champ d'intervention, à mesure qu'ils construisent l'Union elle-même.

Sur le plan institutionnel, l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le 1^{er} mai 1999, a permis la mise en place d'un Haut représentant pour la PESC et d'un comité politique chargé de suivre la situation internationale dans les domaines relevant de la PESC, laquelle inclut la définition progressive d'une politique de défense commune, pouvant conduire à une défense commune si le Conseil en décide ainsi. Conformément à l'article 17-2 TUE, la PESC inclut également les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix².

1. Le premier pilier est constitué par les « Affaires communautaires » tandis que le domaine « Justice et Affaires intérieures » compose le troisième pilier.

2. L'article J.15 du Traité d'Amsterdam dispose que « un comité politique suit la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du



Sur le plan capacitaire, les chefs d'États et de gouvernements des pays membres de l'Union européenne, à l'issue du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999, se sont dits déterminés « à voir l'Union européenne jouer pleinement son rôle sur la scène internationale ». À cette fin, ils ont exprimé leur intention de « doter l'Union européenne des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense », estimant que « l'Union doit disposer d'une capacité d'action autonome soutenue par des forces militaires crédibles, avoir les moyens de décider d'y recourir et être prête à le faire afin de réagir face aux crises internationales, sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN³ ».

Le Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 marque le réel point de départ du développement des capacités d'intervention civiles et militaires au niveau européen. Se prononçant sur le développement des moyens de l'Union pour la gestion militaire et non militaire des crises dans le cadre d'une politique européenne commune renforcée en matière de sécurité et de défense, le Conseil européen « souligne sa détermination de développer une capacité autonome de décider et, là où l'OTAN en tant que telle n'est pas engagée, de lancer et de conduire des opérations militaires sous la direction de l'UE, en réponse à des crises internationales⁴ » étant précisé que « ce processus évitera d'inutiles doubles emplois et n'implique pas la création d'une armée européenne ».

Conseil, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative. Il surveille également la mise en œuvre des politiques convenues, sans préjudice des compétences de la présidence et de la Commission ». Cet article, sensiblement modifié, constitue actuellement l'article 38 alinéa 1^{er} du Traité sur l'Union européenne (TUE).

3. Déclaration du Conseil européen concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de défense et de sécurité, Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999.

4. Ainsi, se fondant sur les lignes directrices définies par le Conseil européen de Cologne, et sur la base des rapports de la présidence, le Conseil européen d'Helsinki a élaboré un catalogue des capacités et arrêté un objectif global (*Headline Goal*) afin de disposer d'une force autonome, c'est-à-dire disposant de moyens propres de renseignement, de commandement, de contrôle et de logistique ainsi que d'éléments aériens et navals, aux capacités cohérentes avec le niveau des forces prévues pour la composante terrestre. Ce Conseil européen a donc, notamment, décidé que :

« – coopérant volontairement dans le cadre d'opérations dirigées par l'UE, les États membres devront être en mesure, d'ici 2003, de déployer dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, capables d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg (*Ces missions ont été instituées par la déclaration de Petersberg, adoptée à l'issue du conseil ministériel de l'UEO de juin 1992. Les pays de l'UE avaient alors décidé de mettre à la disposition de l'UEO, mais également de l'OTAN et de l'Union européenne, des unités militaires provenant de tout l'éventail de leurs forces conventionnelles afin d'accomplir des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ; des missions de prévention des conflits et de maintien de la paix ; des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix. À ces missions initiales se sont ajoutées des actions conjointes en*





L'affirmation de la nécessité de disposer d'une capacité d'intervention militaire s'est rapidement accompagnée de la volonté de disposer également de capacités d'intervention civiles. À ce sujet, les Conseils européens de Santa Maria da Feira (19 et 20 juin 2000) et de Nice (du 7 au 10 décembre 2000) marquent un véritablement tournant en soulignant la nécessité, pour l'Union européenne, de développer le volet civil de sa politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et d'améliorer sa capacité de gestion de crise dans les régions sensibles, en se dotant d'une force de police susceptible d'être mobilisée très rapidement. Ainsi, le Conseil européen de Santa Maria da Feira « se félicite de la constitution du comité chargé des aspects civils de la gestion des crises, qui a tenu sa première réunion, ainsi que de la définition d'objectifs prioritaires pour les aspects civils de la gestion des crises et d'objectifs spécifiques pour les capacités en matière de police civile. À cet égard, les États membres, dans le cadre d'une coopération volontaire, se sont engagés à fournir, d'ici 2003, jusqu'à 5 000 policiers pour des missions internationales couvrant toute la gamme des opérations de prévention des conflits et de gestion des crises. Les États membres se sont aussi engagés à être en mesure de trouver et de déployer jusqu'à 1 000 policiers, dans un délai de trente jours. Le Conseil européen se félicite également de la volonté de la Commission de contribuer à la gestion civile des crises dans les limites de ses compétences⁵ ».

Le Conseil européen de Nice, quant à lui, souligne la nécessité que l'Union européenne soit « rapidement opérationnelle » dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de défense⁶ et formalise l'existence du Comité politique de sécurité (CoPS), organe permanent de l'Union européenne, notamment

matière de désarmement ; des missions de conseil et d'assistance militaires ; des opérations de stabilisation après la fin des conflits).

- de nouveaux organes et de nouvelles structures politiques et militaires seront créés au sein du Conseil pour permettre à l'Union d'assurer l'orientation politique et la direction stratégique nécessaires à ces opérations, dans le respect du cadre institutionnel unique ;
- des modalités visant à assurer une consultation, une coopération et une transparence pleines et entières entre l'UE et l'OTAN seront définies, en tenant compte des besoins de tous les États membres de l'UE ;
- des dispositions adéquates seront définies pour permettre, sans préjudice de l'autonomie de décision de l'Union, à des États européens membres de l'OTAN qui n'appartiennent pas à l'UE, ainsi qu'à d'autres États concernés, de contribuer à la gestion militaire d'une crise, sous la direction de l'UE ;
- un mécanisme pour la gestion non militaire des crises sera institué pour coordonner et utiliser plus efficacement les divers moyens et ressources civils, parallèlement aux moyens et ressources militaires, dont disposent l'Union et les États membres. »

Conclusions de la présidence du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999, paragraphe II.

5. Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Santa Maria da Feira, 19 et 20 juin 2000, paragraphe 11.

6. Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Nice, 7-10 décembre 2000, paragraphe 12.





chargé d'exercer, sous la responsabilité du Conseil et du haut représentant, « le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise⁷ ».

Cette décision de l'Union européenne de développer ses capacités d'intervention extérieure, tant civiles que militaires, illustre pleinement, s'il en était besoin, le bienfondé de l'idée de continuum entre la sécurité et la défense, consacrée, en France, par *Le Livre blanc Défense et Sécurité nationale* de 2008. De ce point de vue, les forces de police à statut militaire semblent particulièrement bien armées – si l'on ose dire ! – pour accomplir les missions de gestion de crise susceptibles de mêler les dimensions de sécurité (qui renvoient, pour l'essentiel, aux missions de police) et de défense (qui supposent des capacités militaires)⁸.

Aussi est-ce fort logiquement, qu'en réponse à la volonté exprimée par l'Union européenne, la force de gendarmerie européenne – couramment désignée par son acronyme FGE ou dénommée EUROGENDFOR – a été créée, en 2004, à l'initiative de la France et de quatre autres États membres de l'Union européenne : l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne.

Sa naissance a été officiellement formalisée le 17 septembre 2004 à Noordwijk (Pays-Bas) par la signature, par les cinq ministres de la défense concernés, d'une déclaration d'intention. Déclarée opérationnelle le 20 juin 2006 par le Comité interministériel de haut niveau (CIMIN), l'EUROGENDFOR est très rapidement considérée comme un outil intégré destiné à accomplir des missions de police sur différents théâtres, au nombre desquels figurent des zones déstabilisées,

7. Article 38 alinéa 2 TUE. Afin d'assurer cette mission, le CoPS s'appuie, actuellement, sur :

– le comité militaire de l'Union européenne (CMUE), institué par la décision 2001/79/PESC du Conseil, du 22 janvier 2001, afin d'assumer la direction de toutes les activités militaires dans le cadre de l'UE, en particulier la planification et l'exécution des missions et des opérations militaires menées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ainsi que le développement des capacités militaires. En outre, le CMUE adresse au comité politique et de sécurité (CoPS) des avis et des recommandations dans le domaine militaire ;

– le comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CivCom), institué par la décision 2000/354/PESC du Conseil du 22 mai 2000, avec pour mission d'élaborer les documents relatifs à la planification des nouvelles missions ; de formuler des recommandations au Comité politique et de sécurité ; d'élaborer des stratégies relatives à la gestion civile des crises et aux capacités civiles.

8. À cet égard, il faut rappeler que les forces de police à statut militaire ont témoigné de leur efficacité en matière de gestion de crises bien avant la création de l'EUROGENDFOR. Ainsi, comme le rappelle Kenneth Deanes : « De 1992 à 1996 en ex-Yougoslavie, puis de 1997 à 2001 en Albanie, il faut remonter aux missions initiées et menées par l'Union de l'Europe occidentale (UEO) pour trouver les premiers engagements de forces de police de type gendarmerie dans un contexte international imposant une indispensable coopération militaro-policière » (« Les forces de police à statut militaire au sein des missions civiles de gestion de crises de l'Union européenne », *Revue de la Gendarmerie nationale*, septembre 2015, n° 253, pp. 8-9).



en support des actions de l'Union européenne (UE), de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), de l'Organisation des Nations unies (ONU), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou encore d'autres coalitions *ad hoc*.

Convaincus du bienfondé de leur initiative, les cinq États fondateurs ont souhaité l'approfondir et la pérenniser en signant, le 18 octobre 2007 à Velsen, aux Pays-Bas, le Traité portant création de la force de gendarmerie européenne⁹, qui se substitue à la déclaration d'intention signée en 2004 et vient garantir une plus grande sécurité juridique. Ce nouveau texte, qui s'inscrit dans le sillage du précédent, conforte les missions de l'EUROGENDFOR et précise un certain nombre d'éléments, dont le régime juridique auquel les personnels de la force sont soumis. Ainsi, aux termes de l'article 1^{er} du Traité, la force de gendarmerie européenne se définit comme étant une force « opérationnelle, préorganisée, robuste et déployable rapidement, et qui comprend exclusivement des éléments des forces de police à statut militaire des Parties, afin d'assurer toutes les missions de police dans le cadre d'opérations de gestion des crises. ». La devise dont elle s'est dotée, *Lex Paciferat* (la loi conduit à la paix), résume pleinement la philosophie qui anime cette force.

Se caractérisant par une souplesse organisationnelle atypique, la force de gendarmerie européenne, bien qu'ayant déjà largement fait la preuve de son efficacité, continue, aujourd'hui encore, de voir son action limitée par certaines considérations d'ordre politique.

I. La force de gendarmerie européenne : une souplesse organique et fonctionnelle atypique

Mise en place en dehors de tout instrument juridique communautaire, la force de gendarmerie européenne n'est pas un organisme de l'Union européenne, mais repose sur une coopération intergouvernementale permettant de disposer, à l'échelon européen, d'une force de police susceptible d'intervenir rapidement lors d'opérations de gestion de crise et dont le caractère militaire permet d'assurer des missions de maintien de l'ordre et de sécurité publique dans des contextes particulièrement instables pouvant s'apparenter à des situations de guerre.

À ceux qui s'inquièteraient de voir confier, au niveau européen, des missions de police à des forces militaires, il peut être utile de rappeler qu'il n'existe aucun texte juridique européen ou même international, imposant un caractère civil aux forces de police. Pour sa part, le Code européen d'éthique de la police, adopté en 2001 par le Conseil de l'Europe, précise tout au plus, à son article 13, que les forces de police « devraient être sous la responsabilité d'autorités civiles ».

9. Ce texte a été introduit en droit français par le décret n° 2012-1021 du 4 septembre 2012 portant publication du Traité portant création de la force de gendarmerie européenne EUROGENDFOR (*JORF* n° 0207 du 6 septembre 2012, p. 14398).

La force de gendarmerie européenne a vocation à être employée prioritairement par l'Union européenne, mais peut aussi, le cas échéant, être mise à la disposition de l'ONU, de l'OSCE ou bien encore de l'OTAN. Ainsi conçue comme étant une force de sécurité immédiatement mobilisable, l'EUROGENDFOR se caractérise par une souplesse organisationnelle atypique et des modalités de déploiement spécifiques, qui lui permettent de se voir confier une très grande variété de missions, souvent délicates.

A. L'organisation de la force de gendarmerie européenne

Initialement constituée autour de cinq États fondateurs (Espagne, France, Italie, Pays-Bas et Portugal), la force de gendarmerie européenne regroupe aujourd'hui les forces de police à statut militaire de sept pays de l'Union européenne¹⁰ : la Garde civile espagnole, la Gendarmerie nationale française, les Carabiniers italiens, la Maréchaussée royale des Pays-Bas, la Garde nationale républicaine portugaise, la Gendarmerie militaire roumaine et la Gendarmerie polonaise. Une force spéciale lithuanienne (*Viesojo Saugumo*), à statut militaire mais rattachée au ministère de l'Intérieur, ayant pour mission de maintenir ou de restaurer l'ordre public en cas de circonstances exceptionnelles bénéficie du statut de partenaire¹¹, tandis que la gendarmerie turque s'est vue reconnaître la qualité d'observateur¹².

Force de police multinationale à statut militaire, l'EUROGENDFOR se compose d'un quartier général permanent et de forces mises à sa disposition par les États participants.

Basé à Vicence (Vicenza)¹³, en Italie, le quartier général permanent (QGP) de la force de gendarmerie européenne est multinational, modulaire et projetable.

10. Le statut de membre de la force de gendarmerie européenne est ouvert à tout État membre de l'Union européenne qui possède une force de police à statut militaire.

11. Le statut de partenaire peut être attribué aux États membres de l'Union européenne ou candidats à l'adhésion, qui possèdent une force de police à statut militaire, mais avec des pouvoirs de police limités.

12. Le statut d'observateur peut être demandé par tout État membre de l'Union européenne disposant d'une force de police à statut militaire ou par tout État candidat à l'UE disposant d'une force de police à statut militaire. S'agissant des membres de l'UE, le Traité précise que le statut d'observateur peut être une première étape avant l'adhésion au Traité. Le statut d'observateur permet de détacher un officier de liaison au quartier général permanent.

13. Le quartier général permanent de l'EUROGENDFOR est implanté dans la caserne Général Chinotto. Outre le QGP de l'EUROGENDFOR, Vicenza, située à environ 50 km de Venise, abrite le Centre d'excellence de l'OTAN pour la police de stabilisation (SP COE), qui travaille dans les domaines de la doctrine, de la formation et du RETEX, au profit de l'OTAN et le Centre d'excellence pour les unités de police de stabilisation (CoESPU), qui intervient dans les domaines de la formation et de la doctrine au profit

Son personnel, composé des membres des forces de police à statut militaire affectés par les États participants, peut aussi comporter, en nombre limité, des personnels civils, désignés par les Parties, afin d'assurer, de façon permanente, des missions de conseil ou d'assistance au profit du quartier général permanent. Le quartier général permanent de la FGE comprend le commandant (C1), le commandant en second (C2), le chef d'état-major (CEM) et trois branches (Opérations, Planification et Emploi, Logistique) dirigées par des adjoints au chef d'état-major (ACEM). L'effectif du quartier général permanent est de 36 personnes et peut se voir porté à 50 personnes en cas d'opérations ou d'exercices.

Les forces de la FGE se composent des personnels de police à statut militaire affectés par les États participants à l'EUROGENDFOR et soumis à l'autorité de celle-ci afin de remplir une mission ou pour exécuter un exercice et peuvent comporter un nombre limité d'autres personnels désignés par les Parties, afin d'assurer des missions de conseil ou de soutien. Bien qu'il n'existe pas de force préétablie de la FGE, une unité peut être mise sur pied et déployée sur une base *ad hoc*, comprenant un effectif maximum de 800 gendarmes, projetables sous 30 jours, comprenant au besoin son état-major.

Les unités de gendarmerie de la FGE sont identiques à celles répertoriées dans le cadre du catalogue des capacités défini à Helsinki lors du Conseil européen des 10 et 11 décembre 1999 et lors de la conférence qui s'est tenue à Bruxelles le 19 novembre 2001. Le total des forces déployées par la FGE peut atteindre 2 300 militaires, articulé en :

- une composante opérationnelle dédiée aux missions de sécurité publique générale et de maintien de l'ordre public ;
- une composante anti-criminelle, comprenant des spécialistes en investigations judiciaires, en rassemblement de foules, en analyse criminelle, en protection et assistance aux personnes, en lutte contre les trafics, contre le terrorisme et autres infractions de nature criminelle, ou autres domaines spécifiques. Cette composante peut regrouper des modules et des spécialistes rattachés à la FGE ;
- une unité de soutien logistique (USL) apte à accomplir une large gamme de missions en matière d'approvisionnement, de réapprovisionnement, de maintenance, de récupération et évacuation de matériels, de transport, de médecine et de soutien sanitaire. Le cas échéant, certaines de ces missions peuvent être externalisées.

Les personnels du quartier général permanent et les membres des forces de la FGE composent le personnel de l'EUROGENDFOR et sont placés sous l'autorité du commandant de la force européenne de gendarmerie.

des Nations unies. Ces trois organismes constituent un pôle (ou « hub ») de la police de stabilisation œuvrant à l'atténuation des menaces transnationales (le terrorisme, les trafics illégaux et l'immigration clandestine massive) ainsi qu'à la sécurité des populations de l'Union européenne.

Dans le cadre de chaque opération peut être créé un quartier général de la force d'intervention. De composition multinationale, celui-ci a pour fonction de soutenir le commandant de la force d'intervention dans l'exercice de ses fonctions de commandement et de contrôle de la mission.

Le Comité interministériel de haut niveau (CIMIN) assure la direction politico-stratégique de la force de gendarmerie européenne. Le CIMIN adopte lui-même les règles spécifiques à sa composition, à sa structure, à son organisation et à son fonctionnement. Toutes ses décisions et ses directives doivent être prises à l'unanimité.

Composé de représentants des ministères concernés au sein de chaque État membre de la FGE, le CIMIN réunit, pour chaque Partie, un haut représentant du ministère des Affaires étrangères, un haut représentant du ministère de la Défense ou du ministère de l'Intérieur, le général commandant ou le directeur général de chaque force de gendarmerie.

Chaque État assure, suivant un procédé de rotation, la présidence du CIMIN pour une année. Le commandant de la FGE met en œuvre les directives que lui adresse celui-ci, par le biais de sa présidence.

Conformément à l'article 7 paragraphe 3 a. du Traité fondateur, le CIMIN a pour mission « d'exercer le contrôle politique de l'EUROGENDFOR, de lui donner son orientation stratégique et d'assurer la coordination politico-militaire entre les Parties et, le cas échéant, avec les États contributeurs ». Il désigne le commandant de la force européenne de gendarmerie, sur proposition de l'État dont celui-ci est ressortissant, en tenant compte du principe de rotation entre les États membres.

Outre les directives qu'il adresse au commandant de la FGE, le CIMIN se prononce sur le rôle et la structure du quartier général, ainsi que sur les critères de rotation des postes-clés au sein de celui-ci, nomme le président du conseil financier et décide du critère de rotation de cette fonction.

Le CIMIN supervise la mise en œuvre des objectifs définis par le Traité et approuve les objectifs et les programmes annuels d'entraînement proposés par le commandant de la FGE. Il décide de la participation de l'EUROGENDFOR à certaines missions ; de la participation des États contributeurs aux missions de la FGE ; de la suite à donner aux demandes de coopération présentées par les États tiers, les organisations internationales ou autres.

Le CIMIN élabore le cadre des actions menées par l'EUROGENDFOR ou à la demande de l'Union européenne, des Nations unies, de l'OSCE, de l'OTAN, ou de toute autre organisation internationale ou coalition *ad hoc*. Il définit également les modalités de chaque mission, si nécessaire en collaboration avec les organisations internationales concernées, en particulier s'agissant de la nomination du commandant de la force d'intervention de la FGE et de l'implication du quartier général permanent dans la chaîne de commandement.

Le CIMIN approuve la composition de la force d'intervention, assure l'orientation et l'évaluation des activités de la FGE en cas de déploiement et décide

de la nécessité de conclure des accords de sécurité, conformément à l'article 12, paragraphe 3 du Traité concernant l'échange d'informations ou de matériels classifiés avec des États tiers ou des organisations internationales.

Le CIMIN approuve les principales mesures concernant les aspects administratifs du quartier général permanent et les questions relatives au déploiement de l'EUROGENDFOR, en particulier le budget annuel et les éléments financiers.

Enfin, conformément aux dispositions générales le concernant, le CIMIN est compétent pour se prononcer sur la réunion des conditions nécessaires à l'adhésion au Traité, pour accorder le statut d'observateur ou celui de partenaire. Les sessions du CIMIN se tiennent conformément aux règles de procédure qu'il a adoptées. Il se réunit, en principe, deux fois par an.

Le commandant de la FGE assure le commandement du quartier général permanent et établit les règles nécessaires à son fonctionnement. Outre l'exécution des directives reçues du CIMIN, il est expressément mandaté par les Parties, au travers du CIMIN et en son nom, pour négocier et conclure les accords techniques ou les arrangements nécessaires au propre fonctionnement de l'EUROGENDFOR et pour mener les exercices et les opérations organisées sur le territoire d'un État tiers. Le commandant de la FGE prend toute mesure nécessaire, en accord avec les lois de l'État hôte du quartier général permanent, afin de maintenir l'ordre et la sécurité à l'intérieur de ses installations et, si nécessaire, à l'extérieur de ses installations, avec le consentement préalable et l'assistance des autorités de l'État hôte. Le cas échéant, il assure le commandement des forces déployées par la FGE. Enfin, le commandant de la FGE élabore le budget des dépenses courantes et, à l'issue de l'année budgétaire, rédige le rapport final relatif aux dépenses annuelles de l'EUROGENDFOR.

La FGE est financée par les contributions des États participants, selon une clé de répartition fondée sur le nombre de personnels de la nationalité de l'État détachés au quartier général permanent ou, le cas échéant, déployés en opération. La contribution française au budget de la force de gendarmerie européenne est prélevée sur le budget de la Gendarmerie nationale.

B. Les modalités de mise en œuvre de la force de gendarmerie européenne

Divers scénarios possibles d'intervention de la FGE sont envisageables, selon les spécificités du contexte de crise.

Ainsi, il peut être fait appel à l'EUROGENDFOR afin d'assurer le remplacement des forces de la police locale dans des régions où le conflit a conduit à la neutralisation des forces ordinairement compétentes, soit en raison d'une rupture significative avec l'administration centrale, soit en raison de l'anéantissement, imputable à de multiples causes, des capacités d'intervention de la police locale. La FGE peut alors être mandatée pour accomplir toute la gamme, ou une partie

seulement, des fonctions de police, et, par conséquent, être investie de tous les pouvoirs de police, comportant aussi le port des armes.

Il peut également être fait appel à l'EUROGENDFOR afin d'assurer le renforcement des forces de la police locale dans un contexte se caractérisant par un haut niveau d'insécurité et de criminalité résultant de la carence de l'État de droit. La FGE peut alors être amenée à contrôler, guider et conseiller aussi bien que former la police locale, de manière à développer ses compétences en conformité avec les standards professionnels, contribuant ainsi à la restructuration de la police locale au travers de programmes de sélection et de vérification de ses effectifs.

Enfin, l'EUROGENDFOR peut intervenir dans le cadre d'opérations humanitaires, que ce soit en cas de catastrophes naturelles ou sur le terrain d'un conflit armé, dans des contextes sanitaires dégradés, en cas d'absence d'infrastructures adéquates, ou bien encore en présence de personnes déplacées ou réfugiées.

S'agissant de son emploi et du contenu même de ses missions, la force de gendarmerie européenne se caractérise par une très grande flexibilité. Ainsi, elle peut agir seule ou conjointement avec d'autres forces et doit être en mesure, conformément au Traité qui l'a instituée et en accord avec le mandat de chaque opération, de couvrir tout le spectre des missions de police, du remplacement au renforcement des forces de police locales, durant toutes les phases d'une opération de gestion de crise. La force de gendarmerie peut être placée sous une autorité civile ou sous un commandement militaire, notamment dans le cas d'un conflit de haute intensité. L'EUROGENDFOR peut ainsi être utilisée afin :

- d'assurer la sécurité et toute mission de maintien de l'ordre ;
- de contrôler, conseiller, encadrer et superviser la police locale dans son travail quotidien, y compris en matière d'investigation criminelle ;
- de diriger la surveillance publique, la circulation routière, la garde des frontières et assurer un travail de renseignement général ;
- de mener des investigations criminelles, incluant l'établissement des infractions, la recherche des délinquants et des criminels et leur déferrement devant les autorités judiciaires compétentes ;
- de protéger les personnes et les biens et de rétablir l'ordre en cas de désordres publics ;
- d'entraîner les agents de police conformément aux standards internationaux ;
- d'entraîner les instructeurs, particulièrement dans le cadre de programmes de coopération.

La force de gendarmerie européenne possède la capacité de gérer tous les aspects de chaque étape de la crise. Ainsi, en phase initiale, elle peut assurer la stabilisation de la situation et le maintien de l'ordre et de la sécurité en renforçant, ou au besoin en se substituant, à des forces de la police locale faibles ou

inexistantes. À cet égard, le colonel Francisco Esteban Perez¹⁴, commandant de l'EUROGENDFOR du 28 juin 2013 au 26 juin 2015, rappelle que « Le concept de *stability policing* se réfère au rétablissement et au maintien d'un environnement sécurisé sur un territoire donné. Il peut se définir comme étant l'ensemble des activités de police visant à assurer la sécurité de la population locale par le renforcement et/ou la substitution des forces de police autochtones dans la lutte contre les menaces potentielles. Nous pouvons aisément conclure que l'EUROGENDFOR est la principale structure policière capable d'intervenir dans le cadre des opérations de gestion de crise. Elle cumule des particularités qui lui donnent une forte valeur ajoutée lors des engagements ».

En phase de transition, la FGE peut continuer l'exécution des missions, en tant que partie prenante de la force militaire déployée, en facilitant la coordination et la coopération avec les unités de police locales ou internationales. Enfin, en phase de désengagement, elle doit faciliter le transfert des responsabilités entre les militaires et les autorités civiles.

Concernant son emploi, l'EUROGENDFOR peut être mise à la disposition de l'Union européenne, mais aussi des Nations unies, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord, ainsi que d'autres organisations internationales ou coalitions *ad hoc*.

Les conditions d'engagement et de déploiement de l'EUROGENDFOR sont décidées au cas par cas par le CIMIN, et doivent donner lieu à un mandat spécifique pour chaque opération et nécessairement faire l'objet d'accords entre les Parties et la FGE.

Afin de préparer les missions assignées à l'EUROGENDFOR, les Parties doivent, sous la direction du CIMIN, stationner et déployer leurs propres forces sur le territoire des autres Parties. Le stationnement et le déploiement sur le territoire d'un État tiers doit donner lieu à un accord entre les États intervenants et l'État tiers, spécifiant les conditions de cette intervention, dans l'esprit des principes fondamentaux du Traité instituant la force de gendarmerie européenne.

Afin de réaliser ses objectifs et d'accomplir les missions qui lui sont confiées conformément au Traité l'instituant, l'EUROGENDFOR dispose d'une capacité juridique lui permettant de contracter sur le territoire de chacune des Parties. Le Commandant de la FGE est compétent pour la représenter en justice.

S'agissant de la protection des informations, les principes fondamentaux et les exigences minimales en matière de protection des informations et matériels classifiés sont établis par un accord signé par les Parties. Chacune d'elles doit prendre les mesures appropriées, en accord avec ses engagements internationaux et sa législation nationale, afin de protéger toute information ou tout matériel

14. Francisco Esteban Perez, « Évaluer la pertinence des forces de police à statut militaire dans les opérations de gestions de crise », *Revue de la Gendarmerie nationale*, septembre 2015, n° 253, pp. 60-61.

classifié produit par l'EUROGENDFOR ou qui lui est communiqué. Tout échange d'informations ou de matériels classifiés avec un État tiers ou une organisation internationale doit être prévu par des accords spécifiques de sécurité qui doivent être négociés, signés et approuvés par les Parties.

Les personnels de l'EUROGENDFOR et leurs familles doivent se conformer à la législation en vigueur aussi bien au sein de l'État qui héberge le quartier général permanent (État hôte) qu'au sein de l'État d'accueil (en cas de déploiement de la force). De plus, les personnels de l'EUROGENDFOR doivent s'abstenir de toute activité incompatible avec l'esprit du Traité instituant la FGE tant qu'ils se trouvent sur le territoire de ces États.

En matière juridictionnelle et disciplinaire, les autorités de l'État d'origine doivent pouvoir exercer tous les pouvoirs de juridiction pénale et disciplinaire, conformément aux lois de l'État d'origine, à l'égard des personnels militaires et civils, dès lors que ces derniers sont soumis aux règles concernant les forces de police à statut militaire, en raison de leur déploiement avec ces forces.

Les autorités de l'État hôte du quartier général permanent ou de l'État d'accueil en cas de mission doivent avoir le droit d'exercer leur juridiction sur les personnels militaires et civils et les membres de leur famille concernant les infractions commises sur leur territoire respectif et punissables selon leurs lois.

Les autorités de l'État d'origine doivent avoir le droit d'exercer une juridiction exclusive sur les personnels militaires et civils dès lors que ces derniers sont soumis aux règles concernant les forces de police à statut militaire en raison de leur déploiement avec ces forces, pour toute infraction, y compris les infractions relatives à sa sécurité¹⁵ punissables par les lois de l'État d'origine, mais non par les lois de l'État hôte du quartier général permanent ou de l'État d'accueil de la mission. Réciproquement, les autorités de l'État hôte du quartier général permanent ou de l'État d'accueil de la mission doivent avoir le droit d'exercer une juridiction exclusive sur les personnels militaires et civils dès lors que ces derniers sont soumis aux règles concernant les forces de police à statut militaire en raison de leur déploiement avec ces forces, pour toute infraction, y compris les infractions relatives à leur sécurité, punissables par leurs lois, mais non par les lois de l'État d'origine.

En cas de concurrence de juridiction, les autorités de l'État d'origine sont prioritaires dès lors que les infractions concernent uniquement la propriété ou la sécurité de cet État ou bien encore des propriétés ou des personnes faisant partie des personnels militaires ou civils de cet État ou leurs familles. Ces autorités sont également prioritaires lorsque l'infraction résulte de tout acte ou de toute négligence commis dans le cadre de l'exécution du service. En toute autre

15. Le Traité précise, à son article 6, que cette notion d'infraction relative à la sécurité de l'État doit inclure la trahison contre l'État, le sabotage, l'espionnage ou la violation de toute loi concernant les secrets officiels de cet État ou les secrets concernant la défense nationale de cet État.

hypothèse, les autorités de l'État hôte ou de l'État d'accueil doivent avoir une priorité de juridiction.

Si l'État qui détient la priorité de juridiction décide de renoncer à ce droit, il doit le notifier dès que possible aux autorités de l'autre État.

Enfin, le Traité précise que les autorités de l'État titulaire de la priorité de juridiction doivent examiner avec bienveillance toute demande de renonciation à ce droit adressée par l'autre État, dès lors que celui-ci considère une telle demande comme étant d'une importance particulière.

II. La force de gendarmerie européenne : succès tactiques et limites politiques

Les multiples engagements successifs de la force de gendarmerie européenne, que ce soit au profit de l'Union européenne, de l'OTAN¹⁶ ou bien encore des Nations unies, lui ont permis de tirer les leçons d'expériences de terrain afin d'améliorer considérablement ses capacités, tant dans le domaine de la gestion des compétences qu'en matière d'engagements opérationnels. Ses diverses interventions, dans des contextes différents, afin d'accomplir des missions variées, ont, tout à la fois, permis à la FGE de conforter sa propre force et de gagner en crédibilité vis-à-vis des différents acteurs de la communauté internationale.

Force souple, fiable et efficace, l'EUROGENDFOR a pleinement démontré qu'elle constitue un outil adapté de haut niveau pour tout le panel des opérations de gestion de crise contribuant à la paix et à la sécurité internationales. Cependant, son action reste conditionnée par la décision du CIMIN qui demeure, avant tout, une décision politique résultant de l'appréciation des enjeux politiques européens et internationaux.

A. Les missions accomplies par la force de gendarmerie européenne

Sur les cinq missions accomplies à ce jour par la force de gendarmerie européenne, trois l'ont été sous la propre bannière de l'Union européenne et deux sous mandat d'une autre organisation internationale.

La première participation de la FGE dans un contexte de gestion de crise a eu lieu fin 2007, dans le cadre de l'opération *EUFOR Althea*, menée par l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine. Ce premier engagement opérationnel a été suivi, en 2009, par la participation de la FGE, sous commandement de

16. Concernant les différents types d'opérations de maintien et de rétablissement de la paix susceptibles d'être mis en œuvre par l'ONU, voir le rapport présenté par M. Lakhdar Brahimi en 2000, à la demande du Secrétaire général : *Report of the Panel on United Nations Peace Operations A/55/305 S/2000/809*.

l'OTAN, à la mission de la Force internationale de sécurité et d'assistance (*ISAF*) en Afghanistan. De février à décembre 2010, la FGE a apporté son soutien à la mission des Nations unies en Haïti (*MINUSTAH*) après le tremblement de terre qui a ravagé la République haïtienne. Enfin, en 2014, l'EUROGENDFOR est intervenue en République centrafricaine, dans le cadre de l'opération *EUFOR RCA* et au Mali, dans le cadre de la mission *EUCAP Sahel Mali*.

1. Participation de la force de gendarmerie européenne à la mission *EUFOR Althea* en Bosnie-Herzégovine, de 2007 à 2010.

La première participation de la FGE dans un contexte de gestion de crise a eu lieu dans le cadre de l'opération *EUFOR Althea* de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine.

Le Conseil de l'Union européenne a décidé, le 12 juillet 2004¹⁷, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, de mener une opération militaire en Bosnie-Herzégovine, destinée à stabiliser et à sécuriser l'environnement, à permettre la coexistence du pays pacifié avec ses voisins et, à terme, de signer un accord d'association avec l'Union européenne préparant une adhésion ultérieure. Le Conseil de sécurité des Nations unies a approuvé cette initiative et décidé, par sa Résolution n° 1551 (2004), de confier un mandat exécutif à la force militaire européenne, l'autorisant à recourir à l'usage de la force, si nécessaire. Menée en partenariat avec l'OTAN, sur la base des Accords de Berlin Plus¹⁸, cette opération a donné lieu au déploiement d'une force qui succède à la force de stabilisation (SFOR) de l'OTAN¹⁹, le 2 décembre 2004.

Dans ce cadre, la force de gendarmerie européenne a été engagée du 22 novembre 2007 au 28 octobre 2010 afin de déployer une capacité de sécurité publique et de maintien de l'ordre de 120 personnels. Conformément au mandat que lui a confié l'Union européenne, la FGE avait pour mission la constitution d'une Unité de Police Intégrée (*Integrated Police Unit – IPU*) et de son état-major, ainsi que la coordination des contributions de chaque État membre de la FGE dans le cadre de la mission *EUFOR Althea*. Placée sous la direction et le commandement de la FGE, cette *IPU* devait elle-même contribuer à la

17. *Council Joint Action* 2004/570/CFSP du 12 juillet 2004.

18. Les Accords de Berlin Plus, adoptés lors du sommet de Washington en 1999, régissent la mise à disposition de l'Union européenne des moyens et des capacités de l'OTAN pour des opérations dans lesquelles l'Alliance ne serait pas engagée militairement en tant que telle, les modalités de coopération entre l'OTAN et l'Union européenne ayant été confirmées lors du Conseil européen de Nice, en décembre 2000.

19. La force de stabilisation (SFOR) de l'OTAN a remplacé, le 21 décembre 1996, l'IFOR, force multinationale déployée par l'OTAN le 20 décembre 1995, conformément aux accords de Dayton signés le 14 décembre 1995, afin de mettre un terme aux affrontements interethniques et de maintenir la paix. L'IFOR a elle-même remplacé la FORPRONU, déployée pour un an.

mise en œuvre du plan sur les accords de paix. Au cours de ses trois années d'exercice, l'unité déployée par la FGE a apporté une contribution significative dans le rétablissement de l'ordre et de la sécurité en Bosnie-Herzégovine. Cette première mission accomplie par la FGE depuis sa création en 2004, lui a permis de s'affirmer comme étant un outil crédible et efficace en matière d'opérations de gestion de crise.

2. Engagement de la force de gendarmerie européenne au sein de la force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF) en Afghanistan

Conformément aux dispositions prises lors du sommet de l'OTAN, organisé à Strasbourg et à Kehl les 3 et 4 avril 2009, sur la création d'une mission d'entraînement en Afghanistan (*NATO Training Mission in Afghanistan – NTM-A*), la force de gendarmerie européenne a été engagée sur le théâtre d'opération afghan à compter du 8 décembre 2009 afin de contribuer à la formation de la police nationale afghane.

Inscrite dans le cadre de la force internationale d'assistance à la sécurité (*ISAF*), mission conduite par l'OTAN, l'activité de la FGE est principalement axée sur des actions d'entraînement et de conseil auprès des forces de police afghanes. Les formateurs de la FGE, initialement déployés au sein de trois centres d'entraînement FGE en Afghanistan, dispensent leur savoir-faire sous le commandement de la mission d'entraînement de l'OTAN en Afghanistan (*NTM-A*). De plus, un noyau dur d'experts travaille de concert avec d'autres spécialistes de la formation au sein du Quartier Général de *NTM-A*. En outre, sous le commandement de l'opération OTAN-ISAF, les unités de conseil en police (*Police Advisory Team – PAT*) dispensent leurs connaissances tactiques et techniques à leurs homologues afghans. La FGE est ainsi largement impliquée dans la formation des forces de police afghanes dans leur ensemble (ANP), qui comprennent la police nationale en tenue (AUP), les forces de maintien de l'ordre (ANCOP) et la police des frontières (ABP).

La FGE est également impliquée dans le travail doctrinal. Ainsi, elle a participé à la rédaction, sous la direction de l'état-major de l'OTAN (JFC BRUNSSUM), du premier Concept d'Opérations (CONOPS) des *POMLT* (précédente dénomination des unités de conseil en police, aujourd'hui *PAT*), et a été associée à sa révision en 2012. La FGE a plus spécifiquement fait valoir son expertise dans l'annexe dédiée à l'entraînement.

L'entraînement « Phase II » des *PAT*, qui consiste en une préparation spécifique et complète des militaires avant leur déploiement sur le théâtre d'opérations, est aussi assuré par la FGE à travers le Centre National d'Entraînement des Forces de Gendarmerie (CNEFG) français. Ce centre a ainsi été retenu par le Grand Quartier Général des Puissances Alliées en Europe (SHAPE – OTAN) pour accueillir et dispenser cette formation.

Comptant 196 personnes lors de son déploiement en décembre 2009, l'effectif de la FGE a atteint en mai 2011 jusqu'à plus de 400 militaires sur le terrain, fournis par l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Pologne et la Turquie, faisant de l'Afghanistan la plus importante mission jamais accomplie par la FGE. Depuis, le contingent a sensiblement réduit ses effectifs en suivant la politique de transition aux autorités afghanes.

3. Participation de la force de gendarmerie européenne à la mission MINUSTAH en Haïti en 2010

La mission des Nations unies en Haïti (*MINUSTAH*) a été mise en place le 1^{er} juin 2004, conformément à la Résolution n° 1542 adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations unies le 30 avril 2004, principalement afin de « pourvoir, à titre d'appui au Gouvernement de transition, à la sécurité et à la stabilité », « aider le Gouvernement de transition à surveiller, restructurer et réformer la Police nationale haïtienne, conformément aux normes d'une police démocratique » et « aider au rétablissement et au maintien de l'état de droit, de la sécurité publique et de l'ordre public en Haïti, notamment en apportant un appui opérationnel à la Police nationale haïtienne et aux gardes-côtes haïtiens ». La force de stabilisation, initialement mise en place pour une période de six mois renouvelable, était dotée d'une composante civile devant comporter au maximum 1 622 membres de la police civile, y compris des conseillers et des unités constituées, et d'une composante militaire pouvant compter jusqu'à 6 700 hommes. Le mandat de la *MINUSTAH* a, depuis lors, été prorogé tous les six mois.

Le 12 janvier 2010, un tremblement de terre occasionnant 220 000 victimes a aggravé la situation déjà critique du pays. Dès le 19 janvier 2010, le Conseil de Sécurité des Nations unies a adopté la résolution n° 1908 prévoyant le renforcement des effectifs de la *MINUSTAH* en portant la composante militaire jusqu'à 8 940 militaires et la composante de police jusqu'à 3 711 policiers, afin d'appuyer les efforts immédiats de relèvement, de reconstruction et de stabilisation.

Sur la base de cette demande urgente, le CIMIN décide, le 8 février 2010, d'opérer un déploiement de la FGE ayant pour mission, d'une part, de soutenir l'action de police civile menée par les Nations unies et, d'autre part, d'assister la police nationale d'Haïti ainsi que les agences humanitaires et autres organisations accréditées auprès de l'ONU. La FGE a ainsi déployé en Haïti deux unités de police constituées (*Formed Police Unit – FPU*) – l'une française, l'autre italienne – ainsi qu'un peloton d'intervention espagnol. Au total, 300 gendarmes ont été engagés sur ce théâtre d'opérations afin d'œuvrer à la sécurité des secours, de l'action humanitaire et des populations.

L'engagement auprès de la *MINUSTAH* a constitué la première mission de la force de gendarmerie européenne accomplie sous l'égide des Nations unies. L'engagement opérationnel de la FGE sur ce théâtre d'opération a pris fin le

3 décembre 2010. Accomplie dans un environnement particulièrement dégradé, cette mission a démontré, s'il en était besoin, les capacités de robustesse et de flexibilité dont le contingent de la FGE a fait preuve dans ce contexte particulièrement contraint.

4. Engagement de la force de gendarmerie européenne en République centrafricaine dans le cadre de l'opération EUFOR RCA

Le renversement du président de la République centrafricaine par une coalition en mars 2013 a inauguré, dans ce pays, une période d'instabilité politique marquée, notamment, par l'absence d'un véritable gouvernement. L'administration provisoire du président par intérim s'est révélée incapable de rétablir l'ordre et d'assurer la sécurité à l'intérieur du pays. Dès lors, la détérioration de la situation sécuritaire a conduit à une escalade continue de représailles au sein de la population civile ainsi qu'à des affrontements entre les différentes factions dans tout le pays. Ces affrontements interethniques et interreligieux ainsi que les violences au sein des populations civiles ont conduit à une très grave crise humanitaire, provoquant des milliers de réfugiés et amenant un nombre croissant de civils à chercher à se réfugier dans différents lieux répartis sur l'ensemble du territoire. Cette situation a conduit l'Union européenne à lancer une opération militaire de gestion de crise dans un objectif de transition en République centrafricaine, dénommée *EUFOR RCA*, avec l'accord du Conseil de Sécurité des Nations unies (Résolution 2134 (2014) CSNU du 28 janvier 2014 autorisant la mise en place d'une opération de l'Union européenne en République centrafricaine).

La décision 2014/73/PESC du Conseil adoptée le 10 février 2014 assigne comme mission à l'opération *EUFOR RCA* de contribuer à la création d'un environnement sûr et sécurisé, avec un transfert à la mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA) dans un délai de quatre à six mois après avoir atteint sa pleine capacité opérationnelle, conformément au mandat défini dans la résolution 2134 (2014) du CSNU et en concentrant son action sur la zone de Bangui.

Dans le cadre de l'opération *EUFOR RCA* lancée le 1^{er} avril 2014, la force de gendarmerie européenne a joué un rôle majeur dans la capitale Bangui, dans un contexte extrêmement tendu, notamment en déployant une « unité de police intégrée » (*IPU*) composée de 101 gendarmes dont la mission était, pour l'essentiel, de rétablir l'État de droit, maintenir l'ordre public et de lutter contre toute forme d'impunité.

L'ensemble de l'état-major permanent d'EUROGENDFOR a, dès le début, concentré ses efforts sur cette mission. Ainsi, deux officiers du quartier général permanent ont été détachés auprès de l'état-major opérationnel basé à Larissa (Grèce) afin de participer à la planification de la mission *EUFOR RCA*. Ils ont été remplacés par un conseiller « gendarmerie » venant lui aussi de l'état-major

permanent de la FGE alors que plus d'une centaine de gendarmes de la FGE sont déployés à Bangui. La plupart de ces hommes appartiennent à des unités de maintien de l'ordre, des unités de recherches judiciaires ou sont spécialisés dans le renseignement. Tous prennent une part active au retour au calme dans la capitale.

L'opération *EUFOR RCA* a pris fin le 15 mars 2015.

5. Engagement de la force de gendarmerie européenne dans le cadre de l'opération *EUCAP Sahel Mali*

Le 15 avril 2014, dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), le Conseil européen a créé une mission civile de soutien aux forces de sécurité intérieure maliennes basée à Bamako (Décision 2014/219/PESC du Conseil), dénommée *EUCAP Sahel Mali*. Son objectif est de permettre aux autorités maliennes de restaurer et de maintenir l'ordre constitutionnel et démocratique ainsi que les conditions d'une paix durable au Mali et de restaurer et de maintenir l'autorité et la légitimité de l'État sur l'ensemble du territoire malien par un redéploiement efficace de son administration. La mission *EUCAP Sahel Mali* assure un conseil au niveau stratégique et dispense des formations destinées aux trois forces de sécurité nationales du Mali qui sont la Police, la Gendarmerie et la Garde nationale. En 2015, la mission, composée d'une vingtaine de gendarmes, a formé environ 600 officiers et sous-officiers des trois forces, l'objectif final étant de former un tiers des cadres des forces de sécurité intérieure. Les formations portent sur des sujets comme le management et le commandement, l'éthique professionnelle, les droits de l'homme et le genre, les techniques de renseignement, l'intervention professionnelle, la police judiciaire, le contre-terrorisme ou le maintien de l'ordre. Les cours sont adressés prioritairement aux cadres de niveaux supérieurs et intermédiaires sélectionnés par les directions de force avec l'appui des conseillers en formation. Chacun de ces cadres reçoit une formation individuelle de 4 semaines et de 100 heures. Dans le souci de l'appropriation locale, la mission forme également des formateurs, qui, à leur tour, transmettront les acquis de la formation aux futurs stagiaires.

En appui à la dynamique malienne de restauration de l'autorité de l'État et en étroite coordination avec les autres acteurs internationaux, notamment la *MINUSMA*, *EUCAP Sahel Mali* assiste et conseille les forces de sécurité intérieure dans la mise en œuvre de la réforme de la sécurité décidée par le nouveau gouvernement, dans la perspective :

- d'améliorer leur efficacité opérationnelle,
- de rétablir leurs chaînes hiérarchiques respectives,
- de renforcer le rôle des autorités administratives et judiciaires en matière de direction et de contrôle de leurs missions,
- de faciliter leur redéploiement au nord du pays.



Afin d'atteindre ses objectifs, *EUCAP Sahel Mali* intervient selon les lignes d'opération stratégiques définies dans le concept de gestion de crise approuvé par le Conseil le 17 mars 2014 et développées dans les documents de planification opérationnelle, également approuvés par le Conseil.

Le 17 avril 2014, le CIMIN (Comité interministériel de haut niveau) a décidé que l'EUROGENDFOR contribuerait à cette opération au sein de laquelle 17 gendarmes spécialisés assureraient déjà l'encadrement et l'entraînement de la Gendarmerie et de la Garde nationale maliennes.

Les personnels de l'EUROGENDFOR intégrés au sein d'*EUCAP Sahel Mali* se sont vus confier des fonctions d'Etat-Major et des fonctions d'instructeurs dans les centres de formation de la Police, de la Gendarmerie, et de la Garde nationale.

La participation de la force de gendarmerie européenne à toutes ces opérations extérieures a toujours été couronnée de succès et a clairement démontré ses facultés d'adaptation à des contextes fort différents, ainsi que la parfaite maîtrise de ses capacités civiles et militaires. Alliant rapidité et robustesse, aussi efficace au contact des populations civiles que sur un théâtre d'opération militaire, la FGE reste un instrument au service de l'Union européenne, tributaire en tant que tel d'une décision d'engagement reposant avant tout sur des considérations politiques.

B. Les enjeux politiques européens en matière de sécurité

À la faveur de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne²⁰, le 1^{er} décembre 2009, la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) devient la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Ce changement de dénomination traduit la volonté de mettre en place une véritable défense européenne. Partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune dont la conduite est confiée au service européen pour l'action extérieure (SEAE)²¹, la politique de sécurité et de défense commune est actuellement définie par l'article 42.1 du Traité sur l'Union européenne²² comme assurant à l'Union « une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires », étant précisé que « L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies. ».

20. Le Traité de Lisbonne a été signé le 13 décembre 2007 par les vingt-sept États membres de l'Union européenne.

21. Le service européen pour l'action extérieure (SEAE), créé par le Traité de Lisbonne, est officiellement entré en fonction le 1^{er} janvier 2011, afin de gérer les relations diplomatiques et les partenariats stratégiques de l'Union européenne avec les États non membres et de conduire la politique étrangère et de sécurité de l'Union.

22. Ancien article 17 TUE.



Ainsi conçue, la politique de sécurité et de défense commune implique « la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union » devant conduire à « une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi » (Article 42.2 TUE). La PSDC inclut également la mise à disposition, par les États membres, « des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil »²³ (Article 42.3 TUE), étant précisé par ce même article que « Les États membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense commune ».

Le Traité de Lisbonne introduit en outre une clause de défense mutuelle aux termes de laquelle toute agression d'un État membre de l'Union européenne génère un devoir d'assistance à la charge des autres États membres et une clause de solidarité imposant à l'Union et aux États membres de porter assistance à tout État membre victime d'une catastrophe d'origine humaine ou naturelle, ou frappé par une attaque terroriste.

L'exécution des missions définies dans le cadre de la PSDC reposant sur les capacités fournies par les États membres, le Traité a soin de préciser que celle-ci « n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre ». Cette utile précision traduit clairement la volonté de désamorcer les difficultés susceptibles de résulter, pour les États, d'une double allégeance à l'Union européenne et à l'OTAN. Au demeurant, loin de n'être que purement spéculative, cette crainte tire les enseignements de ce qui a pendant longtemps constitué l'un des principaux obstacles à la mise en place d'une véritable défense européenne.

Conséquence de la crainte des États membres de se trouver dépossédés de leurs prérogatives dans un domaine aussi essentiel que celui de leur sauvegarde, la règle de l'unanimité a été consacrée pour les décisions du Conseil relatives à la politique de sécurité et de défense commune²⁴.

Enfin, les missions constitutives de la PSDC impliquant la mise en œuvre de moyens civils ou militaires sont conçues de façon extensive puisqu'elles incluent « les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de

23. À cet égard, le Traité prévoit que « Les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires » (art. 42.3 TUE), louable incantation eu égard à l'étonnante faiblesse du budget consacré à la défense dans plusieurs États membres de l'Union européenne.

24. Article 42.4 TUE.

forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits »²⁵.

À ceux qui douteraient de l'utilité de telles activités, le Traité rappelle que « Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire.²⁶ »

Cette dimension de lutte contre le terrorisme prend une importance toute particulière au lendemain des attentats qui ont endeuillé l'Europe et plus particulièrement la France. On aurait pu penser que face à cette menace terroriste, les États de l'Union européenne auraient unanimement fait bloc pour accroître l'effort commun en matière de sécurité. Cependant, force est de constater que, sans ignorer ce péril, l'Union européenne ne s'est pas montrée en mesure – jusqu'à présent, tout au moins – de lui apporter une réponse à la hauteur de l'enjeu. Trois raisons semblent en mesure d'expliquer ce qui constitue indéniablement un véritable problème :

– tout d'abord, s'agissant de leur sécurité, domaine qui reste éminemment régalien malgré le développement des officines de sécurité privée, les États ont tendance à se replier sur eux-mêmes et à revendiquer la pleine maîtrise de leur arsenal défensif. La dramatique actualité a clairement montré que les États européens rencontrent beaucoup de difficultés pour harmoniser les actions de leurs différents services de police, et, en particulier, pour développer une véritable culture de partage de l'information en matière de renseignement, élément pourtant crucial pour assurer le suivi et la traçabilité des terroristes potentiels. De ce point de vue, malgré les efforts déployés par l'Union européenne, la solution semble passer davantage par le développement des relations interétatiques que par la mise en place d'une véritable politique de l'Union. Au demeurant, la politique sécuritaire reste encore aujourd'hui avant tout une politique nationale, expression de la souveraineté résiduelle de chaque État membre ;

25. À l'issue de la réunion informelle tenue à Hampton Court en 2005, les chefs d'États et de gouvernements ont préconisé le renforcement des structures de gestion de crises. Cette volonté a débouché sur la création de la Capacité civile de planification et de conduite (*Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC*), entité en charge de la planification, du déploiement, de la conduite et de l'évaluation des missions civiles de gestion de crises relevant de la PSDC. La CPCC dépend directement du service européen pour l'action extérieure (SEAE).

En novembre 2009 a été créée la direction de la planification et de la gestion de crises (*Crisis management and planification directorate – CMPD*) structure permanente relevant du SEAE, chargée de planifier au niveau stratégique les opérations civiles et militaires de la PSDC. Dans ce cadre, elle élabore, notamment, le concept de gestion de crise, document fondateur pour toute opération. Ce document valide les objectifs stratégiques de l'UE pour une crise donnée et définit le cadre militaire et/ou civil de l'éventuelle action de l'UE.

26. Article 43.1 TUE.

– ensuite, si la sécurité des personnes et des biens n'a pas de prix, elle a un coût. Or celui-ci ne cesse de s'accroître pour tenter de faire face à une menace terroriste qui semble elle-même connaître une croissance exponentielle. Le domaine de la sécurité, comme tout domaine de l'action publique en période de contrainte budgétaire, se trouve donc conditionné, en termes de moyens, davantage par la rigueur financière que par l'adéquation aux besoins du terrain. Certes, l'Union européenne a clairement indiqué que l'accroissement des dépenses des États membres en matière de sécurité ne serait pas pris en compte comme facteur aggravant les déficits publics. Cependant, les budgets nationaux ne sont pas infiniment extensibles et la contrainte financière peut amener à développer des réponses provisoires qui peuvent certes paraître rassurantes aux yeux de l'opinion publique, mais qui ne sont pas nécessairement les plus adaptées aux besoins réels. Ainsi en est-il, par exemple, de l'Opération Sentinelle qui permet, en mobilisant les forces militaires, de donner aux citoyens un sentiment de sécurité dont il faut bien reconnaître, sans faire injure à l'engagement et au dévouement de nos soldats, qu'il reste bien superficiel et provisoire. La véritable réponse à la menace terroriste – moins ostensible, mais plus efficace – est beaucoup plus coûteuse : elle passe par le recrutement de personnels de police rompus aux techniques du renseignement et de l'infiltration, afin d'attaquer le mal à la racine et de prévenir la commission d'actes terroristes en déjouant les projets criminels. Cette réponse, la seule qui vaille face au défi terroriste, est bien connue, mais son coût l'est aussi ;

– enfin, un autre obstacle à la construction d'une véritable Europe de la sécurité s'est clairement manifesté au lendemain des attentats de Paris et de Bruxelles, tenant à la différence d'approche des États membres en matière de sécurité. Certains États ont ainsi fait savoir qu'ils entendaient fermer leurs frontières et ne pas accueillir de migrants sur leur sol afin de préserver leur sécurité. Ainsi, la Pologne a officiellement refusé d'accueillir le quota de migrants qui lui était assigné par l'Union européenne, tandis que la Hongrie et la Slovaquie se sont elles aussi déclarées hostiles aux quotas, amenant la Commission de Bruxelles à envisager au début du mois de mai 2016, dans le cadre de la révision du Règlement de Dublin, la mise en place d'une sanction financière dite contribution de solidarité de 250 000 Euros par personne, à la charge des États qui refuseraient d'accueillir les quotas de migrants qui leur sont assignés par Bruxelles. Cette démarche coercitive, assurément bien peu respectueuse de la souveraineté des États membres et des idéaux démocratiques qui animent d'ordinaire l'Union européenne est tout aussi inacceptable qu'inefficace. Bien que ce projet n'ait pas été concrétisé, son premier effet a été de peser lourdement dans la décision des Britanniques de claquer la porte de l'Union européenne. Sur cette question de l'accueil des migrants, la répression est d'autant moins la solution que le fondement de la position de la Pologne et de quelques autres États ne résulte probablement pas tant de conceptions racistes ou xénophobes (comme l'ont affirmé trop rapidement certains médias et certaines associations, prompts à la dénonciation simpliste) que de la prise en compte des particularités de leur

corps social. Issus du bloc soviétique, particulièrement peu ouvert aux contacts avec l'étranger, les pays de l'ex-Europe de l'est ont une population beaucoup plus homogène que les pays d'Europe de l'ouest, plus ouverts aux mouvements de populations. Or cette homogénéité de leur population est aujourd'hui perçue par certains gouvernements, comme un précieux atout face à la menace terroriste qui, pour eux, ne peut provenir que de l'extérieur, donc de l'étranger. En fermant leurs frontières, ils entendent donc préserver leur sécurité, fût-ce au prix d'une rupture avec les conceptions qui ont toujours animé l'Union européenne. Pour ces États, la sécurité nationale doit l'emporter sur l'idéal européen, un système fermé étant toujours moins vulnérable qu'un système ouvert. La situation est, bien évidemment, toute autre à l'ouest de l'Europe où les brassages de populations ont créé une hétérogénéité sociale qui, au-delà de tout aspect idéologique, rendrait matériellement impossible la mise en œuvre d'une politique de fermeture des frontières et de repli sur soi. La conception même de la notion de sécurité variant selon la situation particulière de chaque État, l'appréciation des menaces est divergente et constitue donc un frein à l'élaboration d'une véritable politique de sécurité commune au niveau de l'Union européenne.

Ceci vaut certes pour la sécurité intérieure, mais aussi pour les interventions extérieures de l'Union européenne lorsque, au-delà de l'enjeu humanitaire, celles-ci visent à prévenir la déstabilisation de certains États, notamment au profit de mouvances terroristes. Tous les États européens peuvent, en effet, en fonction de leur propre situation, ne pas percevoir l'intérêt de développer des opérations de gestion de crise hors des frontières européennes, alors même que ces interventions, en prévenant l'instauration ou le développement de bases arrières du terrorisme concourent à assurer la stabilité de certaines régions du globe et la sécurité de l'ensemble des États, y compris européens. De ce point de vue, la France semble avoir pleinement perçu l'importance de l'enjeu, même si elle déplore l'insuffisance de ses capacités civiles en la matière, malgré leur nécessité²⁷. Ainsi, le *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale 2013* indique-t-il, en matière d'approche globale dans la gestion des crises extérieures : « Une capacité crédible de prévention et de gestion civilo-militaire des crises s'impose dans notre stratégie de défense et de sécurité nationale. Elle doit pouvoir s'appuyer sur des moyens civils renforcés et sur une organisation consolidée. Le *Livre blanc* de 2008 avait déjà fait ce constat et, en 2009, a été élaborée une stratégie interministérielle de gestion civilo-militaire des crises extérieures, dont le pilotage relève du ministère des Affaires étrangères. L'expérience des crises récentes a montré que nos capacités civiles, dans les actions de prévention comme dans la reconstruction

27. À cet égard, le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013* précise que si la France est appelée à participer à une opération de gestion de crise, « les forces d'intervention doivent être, au plus tôt, complétées par le déploiement de capacités civiles spécialisées. Ce déploiement doit être étroitement coordonné avec l'action militaire qui crée les conditions de sécurité minimales pour asseoir les bases d'une stabilisation durable et permettre au personnel civil de conduire son action ». (p. 99)



après un conflit, sont encore insuffisantes, faute, notamment, qu'aient pu être créées les conditions permettant la mobilisation efficace et coordonnée des ministères compétents. Il convient par conséquent de relancer la stratégie interministérielle. La politique de prévention de la France a pour objectif d'éviter l'apparition de foyers de crise, notamment dans notre environnement proche. Elle s'exerce prioritairement en direction des États fragiles, dont la situation a un impact direct sur l'Europe et sur les outre-mer »²⁸.

Malgré des différences d'approche bien réelles entre les différents États membres, l'Union européenne feint encore de croire à une conception unanime de l'enjeu sécuritaire. Ainsi, le dernier document publié par la Commission européenne, en juin 2016, concernant la stratégie globale de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité, intitulé « Vision partagée, action commune : une Europe plus forte »²⁹, affirmant, notamment, que l'Union a permis à ses citoyens de profiter d'une sécurité, d'une démocratie et d'une prospérité sans précédent, constate qu'aujourd'hui, le terrorisme, les menaces hybrides, la volatilité économique, le changement climatique et l'insécurité énergétique menacent le peuple et le territoire européen. C'est pourquoi l'Union considère qu'« Un niveau approprié d'ambition et d'autonomie stratégique est important pour la capacité de l'Europe de promouvoir la paix et la sécurité à l'intérieur et au-delà de ses frontières. » Dès lors, l'Union européenne entend accroître sa contribution à la sécurité collective de l'Europe, en travaillant étroitement avec ses partenaires, à commencer par l'OTAN.

Si l'on ne peut que saluer la volonté ainsi exprimée par l'Europe de renforcer sa sécurité collective, il semble, en revanche, légitimement permis de douter, sur la base des déclarations du Président des États-Unis nouvellement élu, Donald Trump, que ce renforcement puisse se faire avec l'OTAN. Ceci étant, la nouvelle orientation américaine à l'égard de l'OTAN et de ses membres doit plus que jamais inciter l'Union européenne à ne compter que sur elle-même et sur ses propres forces pour assurer sa sécurité et intervenir hors de ses frontières.

Procédant de la volonté de construire une véritable Europe de la sécurité, la force de gendarmerie européenne constitue une remarquable force d'intervention et de gestion de crise, susceptible d'intervenir partout dans le monde. Bien que la FGE ne dispose ni de moyens de projection à grande distance ni de capacités importantes de soutien logistique³⁰, ses différents engagements, que ce soit sous la seule bannière de l'Union européenne ou sous l'égide de l'ONU ou de l'OTAN, ont clairement fait la preuve de ses nombreux atouts : rapidité de déploiement et d'accomplissement des missions de police dès la première phase de l'opération de gestion de crise, phase généralement la plus critique ; possibilité

28. *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, p. 98.

29. « *Shared Vision, Common Action : a Stronger Europe* », June 2016.

30. Ces carences contribuent à rendre la FGE tributaire de l'appui d'autres forces ou structures dès lors qu'il s'agit d'une opération de grande envergure.



d'agir sous une chaîne de commandement civile et militaire ; capacité à assurer la transition du pouvoir militaire aux instances civiles dans une opération de gestion de crise et parfaite maîtrise, tant des compétences policières que de la force militaire, tout au long des différentes phases de l'engagement sur le théâtre d'opération se caractérisant souvent par un environnement dégradé.

Le bilan élogieux dont peut incontestablement se prévaloir l'EUROGENDFOR ne suffit cependant pas à faire disparaître les deux principales menaces, bien réelles, qui pèsent sur son existence et sur son action et qui procèdent des dangers pesant sur la PESC elle-même. Ainsi, la force européenne de gendarmerie se heurte à de réelles difficultés tenant d'une part à son financement et, d'autre part, à ses modalités d'engagement.

La première menace pesant sur la force de gendarmerie européenne est d'ordre financier. La FGE est, en effet, financée par les contributions des États participants, selon une clé de répartition fondée sur le nombre de personnels de la nationalité de l'État détachés au quartier général permanent ou, le cas échéant, déployés en opération. L'effort financier repose donc sur les États qui consentent, par ailleurs, un effort politique non négligeable en acceptant de déployer leurs propres forces qui sont elles-mêmes prélevées sur les effectifs normalement affectés à la sécurité de leurs citoyens sur leur territoire national. Aussi est-il souhaitable – pour ne pas dire nécessaire – que soit envisagé, conformément à l'article 41-2 du Traité sur l'Union européenne³¹, que le financement des moyens nationaux mis à la disposition de l'Union européenne dans le cadre du volet civil de la PSDC soit pris en compte par le budget de l'Union.

S'agissant de la France, la contribution au budget de la force de gendarmerie européenne, prélevée sur le budget de la Gendarmerie nationale, n'a pas manqué d'attirer l'attention de la Cour des Comptes, lors de l'examen de la participation de la France aux corps militaires européens permanents³². Ainsi, dans son rapport

31. L'article 41-2 TUE dispose que : « Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre du présent chapitre (*Chapitre 2 : Dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune*) sont également à la charge du budget de l'Union, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité ».

32. Les corps militaires européens dont la France fait partie ont été contrôlés par la Cour des Comptes à plusieurs reprises, en 1996 et en 2003. Un référé a été adressé au ministre de la Défense le 18 juin 2004, relevant le caractère disparate et la sous-utilisation de ces corps. La Cour a estimé nécessaire de revenir sur le sujet en 2007. Ainsi dresse-t-elle, dans son rapport public de 2008, un constat peu amène : « Alors que la France privilégie désormais le cadre multilatéral pour ses engagements militaires extérieurs autrement qu'au sein d'une force internationale, les sept corps militaires européens dont elle fait partie, et qui ont tous été largement créés à son initiative, apparaissent comme une accumulation d'unités assez disparates, peu maniables et sous-utilisées ». En outre, ses observations « ont confirmé la persistance des dysfonctionnements relevés, concernant des contentieux financiers, l'articulation d'ensemble des différents corps et leur absence

annuel public rendu en 2011, évoquant l'engagement en Bosnie-Herzégovine en 2007 et le déploiement en Afghanistan en 2009, la Cour des Comptes souligne que « il s'agit dans ces deux cas de mission de police et non de missions militaires à proprement parler ». En outre, la Cour estime que « la création de l'EUROGENDFOR, qui a, depuis, accueilli deux nouveaux États partenaires, la Pologne et la Lituanie, est loin de s'inscrire dans le cadre d'une rationalisation d'ensemble, comme le souhaitait la Cour et comme l'avaient laissé espérer les ministères de la défense et des affaires étrangères dans leurs réponses³³ ». Concernant l'ensemble des corps militaires européens dont la France fait partie, la Cour réitère les conclusions formulées dans son rapport de 2007 et va plus loin en affirmant que : « Sans méconnaître les lourdeurs inhérentes à toute décision d'emploi d'un corps multinational, elle s'interroge cependant sur les motifs justifiant le maintien et le développement de ces structures militaires permanentes. En effet, le modèle retenu lors de la création, échelonnée dans le temps, de ces différents corps militaires internationaux permanents, ne correspond plus aux données actuelles qui caractérisent la coopération ou les opérations militaires internationales au niveau européen, qu'il s'agisse de leur conception, de leur organisation ou de leur réalisation. Il convient donc d'engager rapidement cette réflexion structurelle déjà souhaitée par la Cour et promise par les ministères concernés, afin de revoir l'ensemble de ces dispositifs, dans une perspective de refonte et de réorganisation, voire de suppression³⁴. » Le constat dressé par la Cour des Comptes à l'égard des corps militaires européens dont la France fait partie est donc fort critique s'agissant de l'examen du rapport coût/efficacité, compte tenu de l'emploi limité de ces forces, mais aussi s'agissant du décalage entre les motivations avancées pour leur création et la réalité de leur situation.

La seconde menace – et non la moindre – pesant sur la force de gendarmerie européenne est celle qui concerne ses modalités d'emploi, tant au niveau des rapports avec l'Union européenne, qu'en ce qui concerne les différences d'approche en matière de sécurité intérieure.

Le renforcement des liens entre l'UE et la FGE repose sur la reconnaissance politique, par l'ensemble des États de l'Union, de la FGE et l'engagement des États contributeurs de celle-ci à s'engager davantage au profit des opérations engagées dans le cadre de la PSDC³⁵. Au cours du processus de négociation

de visibilité ». À l'époque non concernée par ces considérations, l'EUROGENDFOR a, en revanche, été prise en compte par le rapport public de 2011.

33. *Rapport annuel public de la Cour des Comptes 2011*, p. 386.

34. *Rapport annuel public de la Cour des Comptes 2011*, p. 387.

35. Une déclaration d'intention des États membres de la FGE faisant part de leur volonté de renforcer leur participation à la PSDC a été adressée à la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité le 13 novembre 2013, les modalités d'engagement de la FGE au sein de la PSDC étant précisées dans un document joint intitulé « *Framework Paper for EUROGENDFOR's participation in CSDP Crisis Management Operations* ».

mis en œuvre afin de parvenir à un accord entre l'UE et la FGE, certains États membres de l'UE ont exprimé des inquiétudes quant à « la promotion du modèle de police à statut militaire au travers des missions PSDC et sur les rôle et place des observateurs non européens au sein de la FGE³⁶ ». À l'issue de ces discussions, qui ont également envisagé les questions relatives aux procédures d'engagement et aux domaines juridique et financier, l'hypothèse d'un accord contraignant a été repoussée au profit d'un échange de lettres, accompagnées de deux annexes³⁷, afin d'officialiser l'accord à caractère administratif, conclu entre le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la force de gendarmerie européenne. Sur le plan technique, cet accord, intervenu le 6 octobre 2014, fixe un cadre précis aux relations pouvant s'établir directement entre l'état-major de la FGE et le SEAE et vient lever un certain nombre de difficultés et d'incertitudes, tandis que sur le plan politique, il accroît la légitimité de la FGE devant l'ensemble des États membres de l'UE. Cependant, certains États de l'Union européenne demeurent clairement hostiles à tout recours à des forces militaires pour assurer des missions de police à l'égard de populations civiles.

L'autre difficulté en matière d'emploi de la FGE résulte de ce que chaque État membre de l'Union européenne perçoit les enjeux sécuritaires avant tout à partir de sa propre situation, fruit de sa culture et de son histoire. Dès lors, les raisons qui peuvent, pour certains États, justifier pleinement une intervention de l'EUROGENDFOR, peuvent être contestées par un autre État membre³⁸. Or la règle d'engagement étant celle de l'unanimité, l'opposition d'un seul État membre suffit à bloquer le processus de déploiement de la Force. Ici se manifeste le principal point faible des corps militaires européens, clairement perçu par la Cour des Comptes lorsqu'elle indique, dans son rapport annuel public de 2011 : « La réalité est que ces forces n'ont d'européen que le nom. Leur création a répondu, pour chacune d'entre elles, à une situation particulière et à des perspectives purement nationales ; créées par traités, leurs statut n'est pas

36. Sur ce point, voir Michel Savary « La FGE un atout européen reconnu », *Revue de la Gendarmerie nationale*, septembre 2015, n° 253, p. 51.

37. Ces deux annexes sont intitulées « *Cooperation between the European Gendarmerie Force (EUROGENDFOR) and the Common Security and Defence Policy* » (doc. EEAS 00578/14) du 13 mars 2014 et « *Cooperation with the European Gendarmerie Force (EUROGENDFOR) under the Common Security and Defence Policy – Explanatory brief* » (doc. 11081/1/14 REV 1) du 16 juillet 2014.

38. Il est incontestable que certaines interventions peuvent être plus profitables à certains États qu'à d'autres. Au demeurant, le député Alain Néri indiquait dans le Rapport fait au nom de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de ratification du Traité portant création de l'EUROGENDFOR (AN n° 2643 – 23 juin 2010) : « La force de gendarmerie européenne permet d'accomplir des missions indispensables au succès des opérations dans lesquelles des forces militaires françaises sont engagées. En démultipliant les moyens d'action de la gendarmerie française, elle permet ainsi d'alléger un peu le fardeau des seules forces françaises bénéficiant de la double compétence policière et militaire. » (p. 9).

uniforme, et leur fonctionnement, comme la décision de les employer, sont régis par la règle du consensus, ce qui signifie qu'un seul des États membres peut bloquer n'importe quelle décision, ce dont, dans la pratique, les États ne se privent pas³⁹. »

Alors même que l'on aurait pu attendre de la lutte contre le terrorisme qu'elle fédère les énergies et rapproche les États membres de l'Union européenne pour faire front commun face au péril qui les menace tous, il est manifeste que les actions menées le sont avant tout dans le cadre étatique. Face à ce constat, il est aisé de prédire que les progrès à attendre, tout autant en matière de lutte anti-terroriste qu'en matière de construction d'un véritable espace commun de sécurité en Europe résulteront beaucoup plus d'une logique intergouvernementale que des décisions de l'Union européenne.

L'avenir de la force européenne de gendarmerie, elle-même force intergouvernementale, n'échappera malheureusement pas à cette logique...

39. *Rapport annuel public de la Cour des Comptes 2011*, p. 385.