

LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION DES AGENCES ELSJ AVEC DES ÉTATS TIERS

ENTRE RECHERCHE D'EFFICACITÉ DANS LA GESTION DE LA « CRISE DES RÉFUGIÉS » ET COHÉRENCE DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE

Carole BILLET¹

Les agences ELSJ (Espace de liberté, de sécurité et de justice) développent depuis leur création des relations avec des États tiers, et des dispositions ont d'ailleurs toujours été prévues à cet effet dans leurs actes constitutifs, qu'il s'agisse de l'office européen de police (« Europol », 1995)², du Collège européen de police (« Cepol », 2000)³, de l'Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (« Eurojust », 2002)⁴, de l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (« Frontex, 2004)⁵, du Bureau européen d'appui en matière d'asile (« EASO », 2010)⁶ ou de l'agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle (« EU-LISA », 2011)⁷. À titre d'exemple, l'article 42 de la Convention Europol de 1995, ou encore les articles 13, 14 § 2 et 23 du règlement Frontex de 2004, permettaient à ces deux agences de conclure des accords avec des États tiers ou des organisations internationales compétentes. Au fil du développement de ces agences et de l'extension de leurs mandats respectifs, ces possibilités ont été maintenues et bien souvent étoffées, afin de leur permettre de faciliter la réalisation des objectifs qui leur ont été assignés. Les mandats de ces agences ELSJ ont, en effet, fait l'objet de nombreuses adaptations, voire de profondes rénovations et lors de celles-ci, les dispositions relatives aux relations extérieures de ces agences ont fait l'objet d'importantes modifications. Le mouvement actuel de réforme, qui touche l'ensemble des agences ELSJ, ne fait pas exception.

¹ Maître de Conférences en droit public à l'Université de Nantes, membre de l'UMR CNRS 6297 Droit et changement social.

² Convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un office européen de police (convention Europol), *JOCE* n° C 316 du 25 novembre 1995, p. 2.

³ Décision 2000/820/JAI du Conseil du 22 décembre 2000 portant création du Collège européen de police, *JOCE* n° L 336 du 30 décembre 2000, p. 1.

⁴ Décision 2002/187/JAI instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité, *JOUE* n° L 63 du 6 mars 2002, p. 1 et décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust [...], *JOUE* n° L 138 du 4 juin 2009, p. 14.

⁵ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *JOUE* n° L 349 du 25 novembre 2004, p. 1.

⁶ Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, *JOUE* n° L 132 du 29 mai 2010, p. 11.

⁷ Règlement (UE) n° 1077/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, *JOUE* n° L 286 du 1^{er} novembre 2011, p. 1.

Ce mouvement de réforme découle d'une volonté de renforcer les missions et moyens des agences, afin de les rendre plus efficaces face aux crises, et tout particulièrement face à la crise des réfugiés. Cette volonté fut clairement affichée dans le cadre de la transformation de l'agence Frontex, devenue l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes depuis le règlement 2016/1624 du 14 septembre 2016⁸. Le premier considérant du règlement révèle en effet clairement que cette réforme fait suite à la demande du Conseil européen d'effectuer « de plus vastes efforts pour régler la question des flux migratoires sans précédent vers le territoire de l'Union selon une approche globale, y compris par le renforcement de la gestion des frontières afin de mieux gérer les flux croissants de migration mixte ». Cette réforme a notamment permis d'accroître largement les compétences et les moyens matériels et humains de cette agence en vue de la rendre plus efficace pour faire face à la crise migratoire⁹. La proposition de réforme de l'EASO, déposée par la Commission en mai 2016 et visant à transformer ce Bureau en Agence de l'Union européenne pour l'asile¹⁰, constitue un des volets pour l'amélioration du régime d'asile européen commun, et affiche également la volonté de renforcer le rôle de cette agence dans l'élaboration et l'application de la politique d'asile européenne eu égard au contexte de la crise¹¹.

Pour les autres agences, le lien entre leur rénovation et la crise des réfugiés est moins exposé, ce qui s'explique au regard de leur objet qui est davantage tourné vers la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Il n'en demeure pas moins que le mouvement actuel de rénovation touche ces agences, et coïncide donc également avec la crise des réfugiés. Le Cepol, dont la perspective de fusion avec Europol a finalement dû être abandonnée¹², a en effet été modifié – isolément donc – en 2015¹³. Europol a, de son côté, été rénovée profondément en mai 2016¹⁴. La réforme d'Eurojust reste, quant à elle, un chantier en cours depuis 2013, celle-ci peinant à aboutir en raison de son lien inextricable avec le projet de parquet européen¹⁵. L'agence EU-LISA a également fait l'objet d'une

8 Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes [...], *JOUE* n° L 251 du 16 septembre 2016, p. 1. Sur les transformations apportées à cette agence, V. notamment le dossier « La réforme de Frontex : du neuf vraiment ? Dans quelle mesure ? » *RTDE* 2017, constitué des articles suivants : D. RITLÉNG, « La nouvelle Frontex : évolution plutôt que révolution », p. 437-456 ; E. DUBOUT « Les enjeux constitutionnels du pouvoir de substitution de l'agence Frontex », p. 457-476 ; A. BOUVERESSE, « Frontex : une agence responsable et sous contrôles ? Ni blanc-seing ni « dirty hands », p. 477-496 ; F. GAZIN, « Peut-on mettre du « vin nouveau dans de vieilles outres ? », p. 487 et L. CLEMENT-WILZ, « L'injusticiabilité des activités de l'agence Frontex », p. 511-523.

9 V. sur ce point l'exposé des motifs de la proposition de réforme : Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes [...], COM (2015) 671 final du 15 décembre 2015.

10 Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010, COM (2016) 271 du 4 mai 2016.

11 L'exposé des motifs de la Commission indique clairement que selon celle-ci, « l'Agence fait partie des outils qui peuvent être utilisés pour remédier efficacement aux faiblesses structurelles du RAEC [Régime d'asile européen commun], qui ont encore été aggravées par l'arrivée massive et incontrôlée de migrants et de demandeurs d'asile dans l'Union européenne, en particulier au cours de l'année écoulée », COM (2016) 271 précitée, p. 2.

12 Cette fusion avait été proposée par la Commission (v. Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) [...], COM (2013) 173 final du 27 mars 2013) mais a dû être abandonnée suite à l'opposition ferme du Parlement européen et du Conseil.

13 Règlement (UE) 2015/2219 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 sur l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL) et remplaçant et abrogeant la décision 2005/681/JAI du Conseil, *JOUE* n° L 319 du 4 décembre 2015, p. 1.

14 Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, *JOUE* n° L 135 du 24 mai 2016, p. 53. Auparavant la convention adoptée sur le fondement de l'article K.3 avait été remplacée en 2009 par la décision 2009/371/JAI du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol), *JOUE* n° L 121 du 15 mai 2009, p. 37.

15 Cette agence a déjà été modifiée à plusieurs reprises (v. décision 2003/659/JAI du Conseil du 18 juin 2003, *JOCE* n° L 245 du 29 septembre 2003, p. 44 et décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008, *JOUE* n° L 138 du 4 juin 2009, p. 14). Pour la proposition de modification actuelle, v. Commission européenne, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2013 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), COM (2013) 535 final. La récente adoption du règlement (UE)

proposition de réforme en 2017¹⁶. Au-delà de la question de l'impact de la crise sur ce mouvement de réforme, le rôle de certaines de ces agences a pu être souligné dans le cadre de la crise des réfugiés. Principalement, le rôle d'Europol est régulièrement mentionné dans les documents d'orientation politique liés à la crise, à l'image de la communication de la Commission relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration¹⁷ ou de la communication intitulée « La migration le long de la route de la Méditerranée centrale – Gérer les flux migratoires, sauver des vies »¹⁸. Cette agence a en effet un rôle important à jouer concernant le démantèlement des réseaux de trafic de migrants dans le cadre de la gestion de la crise des réfugiés, rôle qu'elle a d'ailleurs endossé¹⁹.

Dans ce contexte, la crise des réfugiés, par son ampleur et ses caractéristiques, a mis en exergue l'importance des relations extérieures des agences ELSJ. En effet, de nombreux États tiers voisins voient arriver sur leur territoire des millions de réfugiés qui, pour bon nombre d'entre eux, cherchent ensuite à rejoindre l'Union européenne (UE). Cela rend nécessaire une coopération accrue entre ces agences ELSJ et ces États tiers qui sont, d'une part, confrontés à cette crise humanitaire et peuvent à ce titre avoir besoin d'un soutien opérationnel que les agences sont à même de leur procurer, et qui, d'autre part, apparaissent comme des partenaires clés pour les agences afin d'atteindre les objectifs qui leur sont assignés. Ce constat se vérifie particulièrement pour Frontex, EASO et Europol, agences sur lesquelles sera donc centrée l'analyse dans le cadre de cette contribution.

Cette crise a ainsi largement influencé la réflexion institutionnelle ce qui a conduit à d'importantes évolutions – ou perspectives d'évolutions dans le cadre de l'EASO – dans les dispositions relatives aux relations extérieures de ces organismes. Ces évolutions sont sous-tendues par deux enjeux majeurs qui sont tous deux essentiels et pourtant potentiellement contradictoires : l'efficacité de l'action de l'agence, d'une part, et la cohérence de l'action de l'Union européenne dans la gestion de la crise des réfugiés, d'autre part. La recherche d'efficacité inciterait à laisser à l'agence une souplesse d'action et un degré suffisant d'autonomie pour pouvoir agir rapidement et s'adapter aux circonstances. À l'opposé, la recherche de cohérence nécessite de se tenir à une vision stratégique fixée sur le long terme, et implique un encadrement du travail de ces agences, un contrôle accru de la part des institutions afin de pouvoir appréhender l'action extérieure de l'Union de façon globale, en incluant les relations extérieures des agences. Si face à la crise le besoin d'efficacité est réel, il n'en demeure pas moins essentiel de préserver la cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne dans son ensemble, conformément aux exigences de l'article 21 § 3 du traité sur l'Union européenne

2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (*JOUE* n° L 283 du 31 octobre 2017, p. 1) devrait permettre la relance de la réforme d'Eurojust.

16 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, modifiant le règlement (CE) n° 1987/2006 et la décision 2007/533/JAI du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 1077/2011, COM (2017) 352 final du 29 juin 2017.

17 COM (2016) 385 final du 7 juin 2016, p. 5 et 6.

18 JOIN (2017) 4 final/2 du 17 février 2017, p. 6.

19 V. Europol External Strategy 2017-2020, document adopté par le Conseil d'administration d'Europol du 13 décembre 2016, non publié. Ce document souligne p. 2 le rôle de l'agence dans le trafic de migrants, et souligne également p. 4 que la crise migratoire implique un renforcement de la coopération entre l'agence et les États méditerranéens.

(TUE). Il n'est donc pas question de sacrifier l'un ou l'autre et il apparaît bien au contraire nécessaire de trouver un subtil équilibre entre les deux.

L'étude des règles juridiques applicables et de la pratique dans le cadre de la crise des réfugiés révèle ici une emprise croissante des institutions de l'UE sur les relations extérieures des agences, reflétant cette recherche d'équilibre entre efficacité et cohérence. Cette emprise vise à soutenir le développement de la coopération des agences avec les États tiers et à développer de nouveaux outils permettant de satisfaire les objectifs des agences, tout en s'assurant que cette coopération s'intègre pleinement dans l'action extérieure de l'Union européenne. Ainsi, si les institutions ont étendu les possibilités de coopération des agences avec les tiers (I), elles ont, en parallèle, instauré un encadrement accru du développement ces coopérations (II).

I. Une extension des possibilités de coopération des agences avec les États tiers

À la lecture des actes constitutifs rénovés (pour Frontex et Europol) et en cours de rénovation (pour l'EASO – future agence de l'Union européenne pour l'asile) on peut comprendre que la logique actuelle est celle d'une volonté d'étendre les possibilités de coopération des agences avec les tiers. Les éléments insérés visent à permettre plus d'efficacité dans leur action tout en s'assurant de leur pleine intégration dans l'action de l'Union européenne. Ainsi, le législateur a non seulement tenu à souligner l'importance d'une coopération accrue des agences avec les États tiers, laquelle est dorénavant reconnue et affichée (A), mais il a aussi offert aux agences des modalités de coopération enrichies (B).

A. L'importance reconnue d'une coopération accrue des agences avec les États tiers

À la lecture des différents actes constitutifs des agences (récents ou proposés) un premier constat s'impose : le législateur européen souhaite renforcer les possibilités de coopération des agences avec les États tiers. En effet, bien que ces dispositions soient variables d'une agence à l'autre, elles ont en commun d'être de plus en plus étoffées et structurées ce qui témoigne, d'ores et déjà, de l'importance de ces questions. Au-delà de cet aspect formel, dans les différentes dispositions ayant trait à la coopération avec les États tiers présents dans les actes constitutifs des agences, est affirmée non seulement l'importance de cette coopération en lien avec les objectifs de l'agence (ce qui traduit la recherche d'efficacité pour l'action de ces agences), mais il est également affirmé un lien avec la politique de l'Union en matière de relations extérieures (ce qui traduit la recherche de cohérence de l'action de l'UE).

Le lien entre cette coopération externe et les objectifs de l'agence transparaît grâce à l'insertion d'une formule que l'on retrouve systématiquement dans les actes constitutifs, au début des dispositions relatives aux relations des agences avec les partenaires tiers. Il s'agit donc d'une formule-type

au libellé comparable, même si l'on peut observer quelques ajustements selon les agences. Dans le cadre du règlement Frontex de 2016, l'article 54 précise que « dans les domaines qui relèvent de ses activités, et dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses missions, l'Agence facilite et encourage la coopération technique et opérationnelle entre les États membres et les pays tiers [...] ». Dans le règlement relatif à Europol de 2016, l'article 23 indique que « dans la mesure où cela est nécessaire à l'accomplissement de ses missions, Europol peut établir et entretenir des relations de coopération [...] avec des autorités de pays tiers ». Une formule quasi-identique apparaît à l'article 35 de la proposition de règlement relatif à l'agence de l'Union européenne pour l'asile²⁰. Une telle formule est assez classique et figure d'ailleurs depuis longtemps dans ces dispositions relatives aux relations extérieures des agences.

Ce qui est plus novateur est la référence, de plus en plus marquée, à la « politique de l'UE en matière de relations extérieures ». Toutes les agences ne sont toutefois pas concernées par ce mouvement, il n'existe en effet pas de telle référence explicite dans le règlement de 2016 relatif à Europol²¹. À l'inverse, cette référence est particulièrement marquée dans le cadre du nouveau règlement de 2016 relatif à l'agence Frontex. On en trouve une au 46^e considérant introductif du règlement qui indique que « l'agence devrait faciliter et encourager une coopération technique et opérationnelle entre les États membres et les pays tiers dans le cadre de la politique de l'Union en matière de relations extérieures ». La formule est intéressante car il est bien souligné l'importance de cette mission spécifique de l'agence, mais aussi en filigrane la nécessité d'une cohérence avec l'action extérieure de l'Union. Une référence au « cadre de la politique de l'Union en matière de relations extérieures » est également reprise à l'article 54 paragraphe 2 du règlement (l'article portant sur la coopération avec les pays tiers). Une telle formule figure à l'identique dans la proposition de règlement relatif à l'agence européenne pour l'asile dans le considérant introductif 24 et à l'article 35 du texte proposé par la Commission²². Ce dernier article va d'ailleurs plus loin puisqu'il est ajouté, juste après cette formule, que l'agence « ne devrait en aucun cas développer une quelconque politique extérieure indépendante ».

Ces dispositions générales s'accompagnent par ailleurs parfois de précisions supplémentaires sur le rôle stratégique susceptible d'être joué par l'agence dans le cadre global de l'action extérieure de l'UE. L'article 54 paragraphe 1, dernière phrase, du règlement de 2016 relatif à l'agence Frontex indique ainsi que « [l]a mise en place d'une coopération avec les pays tiers permet de promouvoir des normes européennes en matière de gestion des frontières et de retour ». Ainsi, ces relations ne visent pas seulement la pleine réussite des objectifs de l'agence. Il s'agit également d'un moyen de promotion des normes européennes. Concernant la proposition de règlement relatif à l'agence de l'UE pour l'asile, l'article 35 paragraphe 2 évoque le rôle de la future agence pour « promouvoir les

20 La formule proposée est la suivante : « dans les domaines liés à ses activités, et dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses missions, l'Agence facilite et encourage la coopération opérationnelle entre les États membres et les pays tiers ».

21 Cette absence est toutefois contrebalancée par une autonomie beaucoup plus limitée dans le développement des relations conventionnelles avec les partenaires tiers, v. *infra*.

22 Article 35 § 1 : « dans les domaines liés à ses activités, et dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses missions, l'Agence facilite et encourage la coopération opérationnelle entre les États membres et les pays tiers dans le cadre de la politique de l'Union en matière de relations extérieures ».

normes de l'Union européenne en matière d'asile ». On trouve encore d'autres dispositions dans le cadre du règlement Frontex de 2016 ou de la proposition de règlement relatif à l'agence de l'UE pour l'asile, indiquant que l'agence concernée participe à la mise en œuvre des accords externes conclus par l'Union²³, ou encore qu'elle peut bénéficier des instruments financiers de l'action extérieure pour mener ces actions²⁴.

Au-delà de ces éléments de cadrage, on retrouve ponctuellement des dispositions visant à indiquer comment peut être assurée cette cohérence. Ainsi, par exemple, sont évoqués des liens avec d'autres institutions, organes ou organismes de l'UE. L'article 54 paragraphe 2 du règlement relatif à l'agence Frontex mentionne bien que l'agence peut coopérer avec des autorités de pays tiers compétentes « avec le soutien des délégations de l'Union et en coordination avec celles-ci ». L'article 35 paragraphe 1 de la proposition de règlement relatif à l'agence de l'Union européenne pour l'asile indique quant à lui que la coopération avec les pays tiers s'effectue « en coopération avec le Service européen pour l'action extérieure ».

Ces éléments témoignent de cette appréhension nouvelle des relations extérieures des agences, qui sont clairement revalorisées dans le cadre du mouvement actuel de réforme des agences, dans la mesure où elles ne contribuent plus seulement à la réalisation des objectifs de l'agence, mais s'intègrent aussi pleinement dans l'action extérieure de l'Union. Des modalités nombreuses de coopération sont également prévues, lesquelles permettent d'identifier plus clairement comment peut se développer cette coopération.

B. L'enrichissement des modalités de coopération entre les agences et les États tiers

Les modalités de coopération avec les États tiers envisagées dans les actes constitutifs des agences sont nombreuses et ont été largement étoffées par rapport aux précédentes versions de ces instruments. En outre, elles sont dorénavant fréquemment accompagnées de garde-fous visant à préserver la cohérence de l'action de l'UE lors de leur mise en œuvre. Elles sont pour partie communes et pour partie spécifiques à chaque agence, et dans tous les cas adaptées en fonction des objectifs des agences.

Il s'agit tout d'abord de la possibilité d'échanger des informations avec les États tiers. Pour l'agence Europol, il s'agit indiscutablement d'un aspect central de la coopération avec les États tiers, lequel est évoqué tout au long du règlement et fait également l'objet, au sein du chapitre V du règlement sur les relations avec les partenaires, d'une mention spécifique à l'article 23 § 5 (réception et traitement des données provenant de partenaires tiers) et § 6 (transfert de données vers un partenaire tiers).

²³ L'article 54 § 8 du règlement relatif à l'agence Frontex et l'article 35 § 5 de la proposition de règlement relatif à l'agence de l'UE pour l'asile indiquent, dans une formulation identique, que « l'agence participe à la mise en œuvre d'accords internationaux conclus par l'Union avec des pays tiers dans le cadre de la politique de l'Union en matière de relations extérieures et dans des matières régies par le présent règlement ».

²⁴ L'article 54 § 9 du règlement relatif à l'agence Frontex et l'article 35 § 6 de la proposition de règlement relatif à l'agence de l'UE pour l'asile indiquent, dans une formule identique, que « l'agence peut bénéficier de financements de l'Union conformément aux dispositions des instruments pertinents qui appuient la politique de l'Union en matière de relations extérieures ».

Il fait également l'objet d'un article spécifique, l'article 25, lequel détaille les conditions du transfert des données à caractère personnel à une autorité d'un pays tiers. Dans le cadre de la proposition de règlement relatif à une agence de l'UE pour l'asile, l'article 35 paragraphe 4 évoque aussi explicitement l'échange de données « de manière à répondre aux besoins de protection internationale des réfugiés dans les pays tiers et à témoigner sa solidarité avec le pays d'accueil ». Il est d'ailleurs indiqué, ce qui est nouveau par rapport à l'actuel EASO, que l'agence « recueille des informations » et qu'elle peut aussi « sous réserve de l'accord du pays tiers et en accord avec la Commission, coordonner cet échange d'informations ou d'autres actions entre les États membres et un pays tiers sur le territoire de ce dernier ». Dans le cadre de l'agence Frontex, l'échange d'informations ne fait pas l'objet de dispositions spécifiques au sein des articles du règlement dédiés à la question des relations avec les pays tiers. Cette modalité de coopération apparaît néanmoins tout aussi cruciale que pour les autres agences en pratique, et notamment pour la mise en œuvre de l'article 54 paragraphe 6 du même règlement qui indique que l'agence « coopère avec les autorités compétentes des pays tiers en matière de retour, y compris pour l'acquisition des documents de voyage ».

La mise en place d'officiers de liaison dans les pays tiers est également une modalité de coopération privilégiée et qui connaît une recrudescence depuis la crise des réfugiés comme en témoigne le cas de l'agence Frontex. Un article du règlement de 2016 a d'ailleurs été consacré à cette question, signe que le législateur a souhaité accorder à cette modalité de coopération une attention particulière. L'article 55 évoque ainsi l'hypothèse de l'envoi d'officiers de liaison, qui sont des experts issus du personnel de l'agence, ainsi que l'accueil d'officiers détachés par un pays tiers. L'envoi et l'accueil de ces officiers est décidé par le conseil d'administration sur la base d'une analyse des risques, laquelle doit dès lors mettre en exergue les besoins spécifiques justifiant la mise en place d'officiers de liaison vers (ou provenant d') un État donné. Ces officiers permettent ainsi de renforcer la coopération avec les États tiers, à travers des contacts permanents, afin de mieux surveiller les flux migratoires dans des zones ciblées (« key migratory routes »). Un premier officier de liaison a ainsi été déployé en Turquie au printemps 2016, et deux officiers de liaison supplémentaires l'ont été en 2017, au Niger et en Serbie. D'autres devraient être suivis dans les années à venir ; en effet, la Commission a pu indiquer dans un rapport de suivi sur l'agence qu'il était envisagé de déployer dans les années à venir jusqu'à dix officiers de liaison dans des pays considérés comme prioritaires²⁵. Dans le cadre de l'EASO, il n'est pas évoqué directement la possibilité de mettre en place de tels officiers de liaison. Toutefois, la coopération développée avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a conduit à l'installation au sein de l'agence d'un représentant qui, bien qu'il ne porte pas ce nom d'officier de liaison, en remplit bien les fonctions et va même au-delà. En effet, le règlement (UE) n° 439/2010 prévoit bien une coopération étroite avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, et même une présence au sein de l'agence puisque l'article 25 § 4 indique qu'« un représentant du HCR est membre du conseil d'administration, sans droit de vote ». Il en est de même dans la proposition de règlement relatif à l'agence de l'UE pour l'asile²⁶. Il s'agit toutefois là d'un

25 Rapport sur l'entrée en opération du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, COM (2017) 42 du 25 janvier 2017, p. 11.

26 V. Article 39 de la proposition de règlement de la Commission.

cas très particulier. Dans le cadre d'Europol, le réseau d'officiers de liaison est un élément crucial de la coopération avec les États tiers depuis de nombreuses années. Si contrairement à Frontex, il n'existe pas de disposition portant spécifiquement sur cette question – les officiers de liaison évoqués à l'article 8 du règlement étant les officiers de liaison détachés par les États membres – de nombreux officiers de liaison ont toutefois déjà été mis en place. Ils ont en réalité été prévus dans des instruments conventionnels, c'est-à-dire dans les accords de coopération conclus par Europol avec les États concernés²⁷. La stratégie extérieure d'Europol 2017-2020²⁸ souligne à cet égard que cette « communauté » des officiers de liaison – incluant donc les officiers des États membres et ceux détachés par les États tiers – constitue une des originalités de l'agence, et que le réseau devrait s'étendre et la coopération avec les officiers déjà en place être accrue²⁹.

Est également envisagée la possibilité d'inviter des observateurs de pays tiers à participer aux activités de l'agence. Cette possibilité, qui ne figure pas dans le règlement 2016 relatif à Europol, est à l'inverse prévue pour Frontex à l'article 54 paragraphe 7 du règlement de 2016 et a été largement sollicitée par l'agence pour la gestion de la crise des réfugiés. Ainsi, dans le cadre de l'opération *Triton*, le rapport annuel 2016 fait état du déploiement d'observateurs provenant de plusieurs États tiers au sein du centre de coordination internationale qui dirige l'opération, à savoir l'Albanie, la Moldavie, l'Ukraine et le Nigeria³⁰. L'utilité de ces observateurs est soulignée par ce rapport, notamment grâce à la mention d'un exemple concret qui relate le rôle déterminant joué par l'observateur albanais dans l'interception d'un bateau ayant conduit à l'arrestation de trafiquants³¹. La proposition de règlement relatif à l'agence de l'UE pour l'asile prévoit en son article 35 paragraphe 3 que l'Agence pourra « avec l'accord de l'État membre d'accueil, inviter des représentants de pays tiers à observer les mesures opérationnelles et techniques ». Un garde-fou est toutefois immédiatement posé puisqu'il est indiqué que cette possibilité ne pourra être utilisée que « pour autant que leur présence ne compromette pas la réalisation des objectifs de ces mesures et qu'elle soit susceptible d'améliorer la coopération et l'échange de bonnes pratiques »³².

Enfin, on notera que le règlement relatif à l'agence Frontex prévoit une modalité de coopération inédite à l'article 54 paragraphe 3, à savoir la possibilité de déployer des équipes dans un pays tiers, sous certaines conditions précisément fixées par le règlement³³ et incluant la mise en place d'un accord conclu avec l'État tiers concerné.

On relèvera par ailleurs, qu'au-delà de ces différentes modalités de coopération, les partenaires sont appréhendés de manière globale dans les statuts, aucune restriction ou aucun ciblage particulier n'est effectué, exception faite, pour les agences relevant de l'acquis de Schengen, du cas particulier des

27 V. par exemple l'article 9 de l'accord opérationnel conclu avec la Géorgie, disponible sur le site de l'agence Europol à l'adresse suivante : <https://www.europol.europa.eu/partners-agreements/operational-agreements> (consulté en janvier 2018).

28 Document précité adopté par le Conseil d'administration du 13 décembre 2016.

29 Europol External Strategy, p. 3.

30 Rapport annuel Frontex 2016, p. 20. http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2016/Annual_Activity_Report_2016.pdf (consulté en janvier 2018).

31 *Idem*.

32 COM (2016) 271, précité, p. 43.

33 Article 54 § 4.

États associés Schengen³⁴. Cela laisse aux agences l'opportunité de développer des relations au gré des besoins, sauf dans l'hypothèse où un accord est nécessaire pour mettre en place ces relations, auquel cas le contrôle des institutions est de plus en plus poussé. En dehors de cette dernière hypothèse, qui fera l'objet d'un développement spécifique *infra*, les dispositions peuvent être mises en œuvre avec beaucoup de souplesse et permettent une adaptabilité face aux enjeux auxquels doivent faire face une agence donnée ou l'évolution d'une situation telle que la crise des réfugiés.

Les évolutions des règlements constitutifs des agences ELSJ reflètent ainsi largement la volonté des institutions d'étendre les possibilités de développement des relations extérieures des agences. Celles-ci ont déjà été largement sollicitées dans le cadre de la crise des réfugiés. Le libellé de ces dispositions témoigne de l'équilibre recherché entre la quête d'efficacité de l'action des agences et la cohérence de l'action de l'UE dans la mesure où sont presque systématiquement insérés des éléments visant à établir des garde-fous applicables lors du développement des relations extérieures des agences. Il s'agit donc ici de soutenir le développement de ces relations extérieures, tout en s'assurant que cette extension restera maîtrisée. Les institutions sont toutefois allées bien au-delà, et ont développé diverses techniques permettant un encadrement accru du développement de la coopération des agences avec les pays tiers.

II. Un encadrement accru du développement de la coopération des agences avec les États tiers

L'ampleur de la crise des réfugiés a incontestablement poussé les institutions de l'Union européenne à vouloir renforcer le contrôle exercé sur les agences ELSJ impliquées, et tout particulièrement sur les relations extérieures développées par ces agences afin de pouvoir développer une vision stratégique globale des relations avec les États tiers. Cela a conduit les institutions à encadrer plus strictement le développement des relations extérieures des agences, réduisant *a fortiori* l'autonomie de ces dernières. Cela passe tout d'abord par une réappropriation du développement des instruments conventionnels organisant les relations extérieures de ces agences (A). Dans le prolongement, cela passe ensuite par une intégration systématique des relations extérieures des agences dans les documents d'orientation politique de l'UE (B).

34 Ces États (Islande, Norvège, Suisse et Liechtenstein) bénéficient, du fait de leur participation à la coopération Schengen, d'un statut très particulier, et tout à fait dérogatoire, dans les agences ELSJ relevant de l'acquis de Schengen, soit ici Frontex et l'EASO. V. par ex. l'article 63 § 3 du règlement relatif à l'agence Frontex qui indique qu'ils participent aux activités de l'agence et disposent d'un représentant au conseil d'administration. V. également les arrangements conclus pour organiser la participation de ces États aux activités de l'agence : arrangement entre la Communauté européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur les modalités de la participation de ces États aux activités de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JOUE n° L 188 du 20 juillet 2007, p. 19 et arrangement entre la Communauté européenne, d'une part, et la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein, d'autre part, sur les modalités de la participation de ces États aux activités de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, JOUE n° L 243 du 16 septembre 2010, p. 4.

A. La réappropriation partielle des instruments conventionnels structurant les relations extérieures des agences par les institutions de l'UE

Une des transformations les plus notables dans les modifications apportées aux actes constitutifs des agences tient à ce que les accords structurant les relations extérieures des agences ne sont plus négociés et conclus directement par les agences elles-mêmes, mais peuvent être – dans des proportions variables selon les agences – conclus par les institutions de l'UE elles-mêmes, ce qui entraîne une réappropriation par ces institutions des relations conventionnelles de l'agence avec ses partenaires. La sollicitation d'un accord négocié et conclu par les institutions de l'UE pour structurer les relations extérieures des agences n'est pas totalement inédite, mais cette solution n'était utilisée auparavant que dans un cas très spécifique pour ces agences ELSJ, à savoir lorsqu'il fallait organiser la « pleine participation » des États associés Schengen aux agences constituant un développement de l'acquis de Schengen. Pour le reste, ces accords organisant les relations de l'agence avec les États tiers relevaient de la compétence de l'agence, même si un contrôle plus ou moins intense pouvait être exercé par les institutions. Le mouvement actuel de réappropriation est donc manifeste, même si le degré ou les modalités varient selon les agences, ce qui implique d'identifier séparément, pour chacune des agences, les évolutions enregistrées.

Concernant l'agence Frontex, l'ex-article 14 évoquait, dans sa formule découlant du règlement (CE) n° 2007/2004 que « l'agence peut coopérer avec les autorités de pays tiers compétentes dans les domaines régis par le présent règlement dans le cadre d'accords de travail conclus avec ces autorités, conformément aux dispositions pertinentes du traité ». Une grande autonomie était alors donc laissée à l'agence. Le règlement (UE) n° 1168/2011 avait apporté une précision visant à encadrer quelque peu le contenu de ces accords. La mention suivante avait été ajoutée : « ces accords de travail ont uniquement trait à la gestion de la coopération opérationnelle », ce afin d'éviter que l'accord de travail n'empiète sur la coopération développée directement par les institutions de l'Union avec l'État tiers concerné. La procédure de conclusion de ces accords de travail avait été établie par l'agence elle-même, *via* une décision du conseil d'administration du 1^{er} septembre 2006³⁵. L'agence bénéficiait donc d'une très large autonomie. Ces dispositions ont été largement sollicitées puisque dix-huit accords de travail ont été conclus entre Frontex et des autorités compétentes des États tiers³⁶. Dans le cadre du règlement de 2016, le contrôle sur le développement de ces relations conventionnelles se voit largement renforcé. Le règlement, en son article 54 paragraphe 2, précise quelque peu le contenu de ces accords, renommés d'ailleurs « arrangements de travail ». En effet, il est indiqué que ces derniers « précisent l'étendue, la nature et la finalité de la coopération et ont trait à la gestion de la coopération opérationnelle ». Surtout, il est précisé que les projets d'arrangements doivent être « préalablement approuvés par la Commission », laquelle pourra donc effectuer un contrôle sur le contenu de l'arrangement et s'assurer de la cohérence de son contenu avec l'action extérieure de

35 Decision of the management board of Frontex of 01/09/2006, laying down the procedures for negotiating and concluding working arrangements with third countries and international organisations. Ce document n'est toutefois plus consultable sur le site de l'agence.

36 De tels accords de travail ont été conclus entre Frontex et dix-huit États tiers sur la base de cette procédure. Sont concernés la Russie, l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM), la Serbie, l'Albanie, la Bosnie et Herzégovine, les États-Unis, le Monténégro, la Biélorussie, le Canada, le Cap-Vert, le Nigeria, l'Arménie, la Turquie, l'Azerbaïdjan et le Kosovo.

l'UE. Le Parlement européen devra quant à lui être « informé » préalablement à la conclusion d'un arrangement de travail. Par ailleurs, aux côtés de ces arrangements de travail sont mis en place, par l'article 54 paragraphe 4, une nouvelle catégorie d'accords dénommés « accords sur le statut » qui, bien que portant également sur les relations entre l'agence et les États tiers, échappent quant à eux complètement à l'agence dans leur élaboration. Ces nouveaux accords ont vocation à intervenir dans l'hypothèse, elle aussi nouvelle, d'un déploiement des équipes de Frontex sur le territoire d'un État tiers, laquelle a été introduite suite à certaines difficultés rencontrées en 2015 pour le traitement des flux migratoires le long de la route des Balkans occidentaux³⁷. Au regard du caractère sensible sur le plan politique d'un tel déploiement, le législateur européen a souhaité réserver la conclusion de tels accords aux institutions de l'Union. Ces accords sur le statut qui « couvre[nt] tous les aspects nécessaires à l'exécution des actions »³⁸ doivent indiquer « en particulier, l'étendue de l'opération, la responsabilité civile et pénale, ainsi que les tâches et les compétences des membres des équipes ». Ils doivent par ailleurs être conclus entre « l'Union et les pays tiers concernés », sur le fondement de la procédure prévue à l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), soit la procédure relative à la conclusion des accords externes de l'Union. La Commission travaille actuellement activement à la mise en place de tels accords : elle a dès le mois de novembre 2016 élaboré un modèle pour ces accords³⁹, puis, courant 2017 a présenté des recommandations au Conseil, afin d'autoriser l'ouverture de négociations avec divers États des Balkans. Le Conseil a d'ailleurs déjà autorisé l'ouverture des négociations pour de tels accords avec la Serbie et l'ARYM en février 2017⁴⁰, et avec le Monténégro, l'Albanie et la Bosnie et Herzégovine en octobre 2017⁴¹. Les négociations avec la Serbie ont même déjà commencé⁴². On relèvera que les décisions autorisant l'ouverture de négociations font référence à la possibilité d'une représentation de l'agence pendant les négociations. Toutefois, il ne s'agit que d'un rôle limité puisqu'il est prévu que « la Commission sera assistée d'un représentant de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, en qualité d'expert technique »⁴³.

Dans le cadre de l'agence Europol, le législateur est allé plus loin en généralisant le recours à des accords conclus par l'UE régissant les relations entre l'agence et les États tiers. Il faut toutefois rappeler que les accords visant à structurer les relations entre Europol et les États tiers et à permettre le transfert de données entre l'agence et les États tiers faisaient déjà, avant la rénovation de l'agence en 2016, l'objet d'un encadrement particulièrement important par les institutions de l'UE. En effet,

37 COM (2017) 42 du 25 janvier 2017, p. 11.

38 Article 54 § 4.

39 Un tel modèle d'accord était prévu par le règlement à l'article 54 § 5. V. Communication de la Commission, Modèle d'accord sur le statut, tel que visé à l'article 54, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, COM (2016) 747 du 22 novembre 2016.

40 V. Document du Conseil n° 6179/17 du 21 février 2017 concernant l'autorisation d'ouverture de négociations avec la Serbie, et document du Conseil n° 6180/17 du 21 février 2017 concernant l'autorisation d'ouverture de négociations avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

41 V. Document du Conseil n° 12066/17 du 2 octobre 2017 concernant l'autorisation d'ouverture de négociations avec le Monténégro, document du Conseil n° 12061/17 du 2 octobre 2017 concernant l'autorisation d'ouverture de négociations avec l'Albanie, et document du Conseil n° 12060 du 2 octobre 2017 concernant l'autorisation d'ouverture de négociations avec la Bosnie et Herzégovine.

42 Deux premières sessions ont en effet eu lieu en avril 2017 et mai 2017.

43 Formulation que l'on retrouve dans toutes les décisions d'ouverture des négociations, dans des articles différents selon la décision concernée : v. article 3 des décisions concernant la Serbie et l'ARYM et article 2 des décisions concernant le Monténégro, l'Albanie et la Bosnie et Herzégovine.

comme pour Frontex, c'était bien l'agence elle-même qui négociait et concluait ces accords, prévus à l'article 23 de la décision 2009/371/JAI⁴⁴. Toutefois, plusieurs décisions du Conseil avaient été adoptées pour encadrer ces accords, l'une « portant adoption des règles d'application régissant les relations d'Europol avec ses partenaires »⁴⁵, et l'autre « établissant la liste des États ou organisations tiers avec qui Europol conclut des accords »⁴⁶. En application de ces décisions il existait donc un double encadrement par le Conseil, même si dans chaque cas, l'autonomie de l'agence demeurait néanmoins préservée. Tout d'abord, concernant la liste des partenaires établie par le Conseil, quand bien même l'agence ne pouvait pas aller au-delà de cette liste, elle voyait son autonomie préservée dans le sens où elle restait libre de conclure ou non ces accords avec les États figurant sur la liste. Ensuite, concernant la procédure de conclusion, c'était bien le directeur de l'agence qui négociait ces accords de coopération, quand bien même le Conseil détenait de nouveau un droit de regard sur le contenu de certains accords dits « accords opérationnels » qui prévoyaient la possibilité de transférer des données à caractère personnel et pour lesquels l'approbation de cette institution était nécessaire⁴⁷. De tels accords dits « opérationnels » ont été conclus avec de nombreux partenaires⁴⁸ et notamment avec plusieurs États des Balkans. D'autres accords dits « stratégiques »⁴⁹, ne permettant pas l'échange de données à caractère personnel, ont également été conclus par l'agence. Ces différents accords, conclus avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement (soit le 1^{er} mai 2017), sont maintenus en vigueur, et peuvent continuer à servir de fondement pour la coopération avec des États tiers⁵⁰. Néanmoins, la typologie change pour l'avenir. En effet, en vertu du nouveau règlement de 2016, il est prévu qu'à l'avenir, les accords visant à permettre le transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers soient des accords internationaux conclus sur la base de l'article 218 TFUE. Dès lors, l'agence Europol pourra dorénavant se voir imposer un partenaire avec qui elle devra procéder à des échanges de données. Elle ne devra pas se contenter de conclure des « arrangements administratifs » visant à mettre en œuvre ces accords⁵¹. Même pour les anciens accords déjà conclus, leur maintien n'est que temporaire puisque le règlement prévoit « qu'au plus tard le 14 juin 2021, la Commission évalue les dispositions figurant dans les accords de coopération [...], en particulier celles concernant la protection des données »⁵². Sur la base de cette évaluation dont le Conseil et le Parlement devront être informés des résultats, la Commission pourra présenter au Conseil une recommandation de décision autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'accords internationaux⁵³ visant à les remplacer. Pour l'heure, la Commission a déjà demandé, en décembre 2017, au Conseil l'autorisation d'ouvrir des négociations pour la négociation d'accords avec de nombreux États,

44 Décision du Conseil n° 2009/371/JAI du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol), *JOUE* n° L 121 du 15 mai 2009, p. 37.

45 Décision 2009/934/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 portant adoption des règles d'application régissant les relations d'Europol avec ses partenaires, notamment l'échange de données à caractère personnel et d'informations classifiées, *JOUE* n° L 325 du 11 décembre 2009, p. 6.

46 Décision 2009/935/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 établissant la liste des États et organisations tiers avec lesquels Europol conclut des accords, *JOUE* n° L 325 du 11 décembre 2009, p. 12.

47 V. article 6 § 3.

48 Albanie, Australie, Bosnie et Herzégovine, Canada, Colombie, ARYM, Géorgie, Islande, Liechtenstein, Moldavie, Monaco, Monténégro, Norvège, Serbie, Suisse, Ukraine, États-Unis.

49 Chine, Russie, Turquie, Émirats Arabes.

50 Article 25 § 1 c) du règlement de 2016.

51 Article 25 § 1 b) et dernier alinéa.

52 Article 25 § 4.

53 *Idem*.

qui ont tous pour caractéristique d'être des États méditerranéens. Ils sont donc en mesure de jouer un rôle décisif dans la gestion de la crise des réfugiés. Sont en effet concernés le Maroc⁵⁴, Israël⁵⁵, l'Algérie⁵⁶, la Turquie⁵⁷, le Liban⁵⁸, la Jordanie⁵⁹, la Tunisie⁶⁰ et l'Égypte⁶¹.

Concernant l'EASO, on relèvera que l'actuelle proposition de règlement visant à instaurer une agence de l'Union européenne pour l'asile ne prévoit pas la sollicitation de tels accords conclus par l'Union sur le fondement de la procédure prévue à l'article 218 TFUE. Par contre, il est bien prévu que les « arrangements de travail » évoqués à l'article 35 de la proposition doivent obtenir l'approbation préalable de la Commission et que le Parlement européen soit informé de ces arrangements.

Ainsi, les institutions vont jouer un rôle plus décisif dans le développement des relations conventionnelles organisant la coopération entre les États tiers et les agences ELSJ. Ils peuvent dorénavant s'immiscer davantage dans la procédure dans l'hypothèse d'un accord conclu par l'agence et, surtout, se réserver la conclusion des accords organisant cette relation dans plusieurs hypothèses. Cette volonté de mieux contrôler les relations extérieures des agences passe, outre ce rôle dans l'adoption d'instruments juridiques, par une attention accrue portée aux relations extérieures des agences dans les documents d'orientation politique adoptés.

B. L'intégration systématique des relations extérieures des agences dans les documents d'orientation politique de l'Union européenne

Depuis l'éclatement de la crise des réfugiés, les institutions ont affiché explicitement une volonté d'assurer la cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne en procédant à une articulation plus systématique de leurs activités avec celles développées au niveau des agences. On observe ainsi une intégration de plus en plus systématique du rôle susceptible d'être joué par les agences dans les différents documents d'orientation politique établis par les institutions.

Cela apparaît notamment dans les documents relatifs à la coopération UE-Turquie, qui est un partenaire clé de l'Union européenne dans la gestion de la crise des réfugiés. Si la déclaration dite « UE-Turquie » du 18 mars 2016⁶² ne contient pas de référence directe à la coopération avec les agences, les rapports de la Commission sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de cette déclaration, lesquels font état de l'ensemble des modalités de coopération sollicitées sont, de ce point de vue, révélateurs. Le rôle des agences y est clairement souligné⁶³ et les mesures concrètes

54 COM (2017) 808 final du 20 décembre 2017.

55 COM (2017) 806 final du 20 décembre 2017.

56 COM (2017) 811 final du 20 décembre 2017.

57 COM (2017) 799 final du 20 décembre 2017.

58 COM (2017) 806 final du 20 décembre 2017.

59 COM (2017) 798 final du 20 décembre 2017.

60 COM (2017) 807 final du 20 décembre 2017.

61 COM (2017) 809 final du 20 décembre 2017.

62 Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, communiqué de presse 144/16. Le Tribunal de l'Union européenne a néanmoins considéré que malgré la dénomination retenue, il ne s'agissait pas ici d'un acte d'une institution de l'Union européenne vis-à-vis duquel il serait compétent pour contrôler la légalité au titre de l'article 263 TFUE (v. Trib. UE, Ordonnance du 28 février 2017, *NF c. Conseil européen*, aff. T-192/16).

63 V. par exemple le sixième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie (COM (2017) 323 du 14 juin 2017), qui indique qu'« il demeure indispensable que les États membres apportent d'urgence des réponses substantielles aux besoins recensés

mises en œuvre par l'agence à l'égard de la Turquie y sont identifiées. On trouve ainsi mention du déploiement d'agents du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, ou de la mise en place d'un programme de formation par l'EASO⁶⁴. Le rôle d'Europol et de Frontex est également souligné dans le cadre de la coopération UE-Libye. Ces agences sont en effet présentées comme devant jouer un rôle actif, notamment pour la surveillance des filières d'approvisionnement en canots gonflables bon marché et impropres à la navigation en mer, ce qui passe par une nécessaire coopération avec les autorités libyennes pour interrompre l'approvisionnement des passeurs⁶⁵.

Au-delà du rôle susceptible d'être joué par les agences à l'égard d'un pays donné, le rôle des agences est également envisagé plus globalement dans le cadre de différents documents d'orientation politique organisant l'approche stratégique de l'Union dans un domaine spécifique. Bien évidemment, dans le domaine migratoire, les références sont nombreuses. Par exemple, la communication de la Commission adoptée en juin 2016 relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration⁶⁶ souligne qu'« en mer Égée et en Méditerranée centrale, Frontex coopère avec l'OTAN et l'EUNAVFOR MED opération Sophia, dans une combinaison associant leurs différents rôles en matière de gestion des migrations, de collecte de renseignements sur le trafic de migrants, d'échange d'informations, de coordination des patrouilles et de collaboration lors des débarquements »⁶⁷. Les rapports sur la mise en œuvre de ce cadre de partenariat font d'ailleurs très largement état du rôle joué par les agences, ces dernières étant mentionnées à de très nombreuses reprises⁶⁸. Dans les documents stratégiques relatifs à la PESC, ce rôle est également souligné, comme en témoigne la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne présentée par la Haute représentante au Conseil européen du 28 juin 2016. Ce document évoque, en effet, la nécessité de relever les défis revêtant une dimension à la fois intérieure et extérieure, et souligne la nécessité que les missions et opérations relevant de la PESC puissent « agir de concert avec le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et les agences spécialisées de l'UE pour renforcer la protection des frontières et la sécurité maritime afin de sauver davantage de vies, de lutter contre la criminalité transfrontière et de démanteler les réseaux de passeurs »⁶⁹. À ce titre, l'importance du partage d'informations entre l'EUNAVFORMED et ces agences est mise en exergue⁷⁰.

par le Bureau européen d'appui en matière d'asile et par le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, de sorte que les agences de l'UE puissent soutenir efficacement la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie », p. 4.

64 V. le cinquième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie, COM (2017) 204 final du 2 mars 2017, notamment p. 4.

65 V. la communication conjointe de la Commission et de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité « La migration le long de la route de la Méditerranée centrale – Gérer les flux migratoires, sauver des vies », JOIN (2017) 4 final/2 du 17 février 2017, p. 6.

66 COM (2016) 385 final du 7 juin 2016.

67 *Ibid.*, p. 5.

68 Cinquième rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration, COM (2017) 471 final du 6 septembre 2017.

69 Voir document du Conseil n° 10715/16 du 28 juin 2016, p. 16.

70 *Idem.*

Le rôle susceptible d'être joué par les relations entre les agences et les États tiers est également de plus en plus pris en compte dans les instruments négociés par les institutions de l'UE avec les partenaires tiers. Si, pour l'heure, le rôle des agences ELSJ n'est pas encore clairement envisagé dans les accords globaux conclus par l'Union, d'autres documents bilatéraux évoquent la coopération avec les agences ELSJ. C'est ainsi le cas dans les partenariats pour la mobilité qui font explicitement référence au rôle joué par les agences dans la mise en œuvre du partenariat⁷¹. Par ailleurs, le récent « pacte » mis en place avec le Liban dans le cadre des nouvelles priorités de partenariats, et qui s'inscrit dans le cadre d'une volonté de renforcer la coopération entre l'UE et cet État dans le contexte de la crise des réfugiés, évoque également le rôle susceptible d'être joué par les agences dans la mise en œuvre de ce pacte⁷².

On notera par ailleurs que cette volonté d'intégration des relations extérieures des agences dans la stratégie de l'UE est également présente du côté des agences qui envisagent de plus en plus leurs relations extérieures en tenant compte des orientations politiques globales fixées par les institutions. Cela transparaît clairement dans les documents internes des agences adoptés ces dernières années. L'approche était auparavant davantage autocentrée, au sens où il était essentiellement tenu compte des objectifs de l'agence quand étaient envisagés les besoins de développement de coopération avec les États tiers. Toutefois, de nombreux documents récents, établis dans le contexte de la crise des réfugiés, font au contraire largement référence aux objectifs généraux de l'action extérieure de l'Union et aux documents d'orientation établis par les institutions de l'UE, ce qui témoigne d'une volonté de développer une telle cohérence. Ainsi par exemple, le rapport annuel de Frontex de 2015 indique que « Frontex a poursuivi la mise en œuvre du projet de renforcement des capacités de gestion intégrée des frontières du partenariat oriental »⁷³ et celui de 2016 évoque les documents d'orientation politique clés de l'année en matière de relations extérieures et notamment la Stratégie Globale de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité. Il apparaît donc que les relations extérieures de Frontex s'inscrivent bien dans une approche générale élaborée au niveau de l'UE. Dans le cadre de l'EASO, le programme annuel 2017 évoque notamment le rôle de l'agence dans la mise en œuvre des programmes pour le développement et la protection régionale des réfugiés⁷⁴. Au sein d'Europol, l'existence de la Stratégie Extérieure d'Europol 2017-2020, mise en place conformément à l'article du 12 règlement de 2016⁷⁵ témoigne clairement de cette volonté de définir les relations extérieures de l'agence au regard de la stratégie globale de l'UE. On relèvera par exemple que la Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne et l'agenda

71 Ainsi le Partenariat pour la mobilité mis en place avec le Maroc indique explicitement que « [l]es agences de l'UE, FRONTEX, EUROPOL, CEPOL, EUROJUST, EASO et l'ETF, seront associées à la mise en œuvre du partenariat », v. point 40 de la déclaration. Déclaration conjointe établissant un Partenariat de Mobilité entre le Royaume du Maroc et l'Union européenne et ses États membres, doc.6139/13, 3 juin 2013.

72 V. Décision n° 1/2016 du Conseil d'association UE-Liban du 11 novembre 2016 approuvant les priorités de partenariat UE-Liban [2016/2368], *JOUE* n° L350 du 22 décembre 2016 p. 114, spéc. p. 118.

73 Rapport annuel Frontex 2015, p. 12.

74 Programme annuel 2017, disponible sur le site de l'agence <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Annex%203-Work%20Programme%202017-SPD%20Master-151216.pdf> (consulté en janvier 2018).

75 Cet article prévoit en effet en son paragraphe 2 une programmation pluriannuelle qui « comprend la stratégie pour les relations avec les pays tiers et les organisations internationales ». Le document intitulé « Europol External Strategy » remplit cette fonction même si formellement il s'agit d'un document distinct du document intitulé « Europol Programming Document 2017-2019 ». Ce dernier document renvoie d'ailleurs explicitement à la « Europol External Strategy » concernant la coopération avec les États tiers et les organisations internationales. V. <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-programming-document>, p. 11 (consulté en janvier 2018).

européen en matière de migration sont présentés au sein de ce document comme le fondement de cette Stratégie extérieure d'Europol⁷⁶. Le point 2.1 de cette Stratégie extérieure d'Europol, qui est d'ailleurs intitulé « Contributing to the implementation of the EU strategic framework » souligne qu'Europol est « fermement ancré » dans le cadre général de l'action de l'UE. Ce document, fixant les priorités de développement des relations avec les pays tiers, insiste par ailleurs sur la nécessité de développer la coopération avec les États d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, pour répondre aux besoins de la crise migratoire⁷⁷. Il précise en outre qu'une coopération étroite doit être menée avec la Turquie, mais que le développement de cette coopération dépendra des relations générales entre l'UE et la Turquie⁷⁸, ce qui témoigne, une fois encore, de la volonté de l'agence d'intégrer son action extérieure à celle de l'Union.

Ainsi, de nombreux mécanismes sont mis en place pour s'assurer que le développement des relations extérieures des agences s'intègre pleinement dans l'action extérieure de l'Union européenne. La crise des réfugiés en Méditerranée a engendré de nombreuses évolutions de la gestion de la coopération des agences de l'UE avec des États tiers, qui transparaissent tant dans de nouvelles dispositions insérées dans les actes constitutifs que dans la mise en œuvre de ces dispositions. Le rôle de la coopération opérationnelle développé par les agences est aujourd'hui affiché, et la nécessité d'une appréhension globale et cohérente des relations menées entre l'UE et les États tiers qui inclut la coopération avec les agences pleinement reconnue. Reste à vérifier si ces efforts déployés permettront, à terme, une efficacité réelle face à la crise et une cohérence effective de l'action extérieure de l'UE.

Janvier 2018

76 *Ibid.*, p. 1.

77 *Ibid.*, p. 4.

78 *Ibid.*, p. 4.