



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.12.2024
COM(2024) 570 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**relative à la lutte contre les menaces hybrides résultant de l'instrumentalisation de la
migration ainsi qu'au renforcement de la sécurité aux frontières extérieures de l'UE**

Communication relative à la lutte contre les menaces hybrides résultant de l'instrumentalisation de la migration ainsi qu'au renforcement de la sécurité aux frontières extérieures de l'UE

1. Les défis aux frontières terrestres extérieures de l'UE avec la Russie et la Biélorussie et la menace pour la sécurité de l'Union

Ces derniers temps, on observe une forte recrudescence des activités malveillantes qui ciblent l'Union européenne et qui exploitent la connectivité mondiale, les chaînes d'approvisionnement, les dépendances économiques, les failles juridiques et l'ouverture de nos sociétés démocratiques. Ces activités prennent des formes sophistiquées, allant des actes de sabotage ou cyberattaques qui visent à perturber les réseaux économiques, énergétiques ou de transport aux manipulations de l'information et ingérences étrangères dans les processus politiques, ce qui témoigne de l'audace croissante des auteurs de ces attaques hybrides. L'UE prend des mesures pour améliorer son état de préparation et sa résilience, tandis que la Commission est prête à aider les États membres à agir sur les différents fronts.

Dans ses conclusions d'octobre 2024, le Conseil européen a insisté sur le fait qu'il ne saurait être toléré que la Russie et la Biélorussie, ou tout autre pays, détournent nos valeurs, y compris le droit d'asile, et sapent nos démocraties. Le Conseil européen a exprimé sa solidarité avec la Pologne et avec les autres États membres confrontés à ces défis, tout en manifestant sa détermination à assurer un contrôle effectif des frontières extérieures de l'Union par tous les moyens disponibles, y compris avec le soutien de l'Union européenne, conformément au droit de l'UE et au droit international. Le Conseil européen a clairement indiqué que les situations exceptionnelles appelaient des mesures appropriées ⁽¹⁾. En décembre 2023, il avait déjà condamné toutes les attaques hybrides, y compris l'instrumentalisation de migrants par des pays tiers à des fins politiques, et exprimé la résolution de l'Union à contrer toute attaque de ce type lancée par la Russie et la Biélorussie ⁽²⁾. Bien que la présente communication concerne les frontières terrestres extérieures de l'UE avec la Russie et la Biélorussie, les considérations qui y sont exposées peuvent valoir pour d'autres lieux si les circonstances propres à ces lieux le justifient.

En menant son agression militaire contre l'Ukraine depuis février 2022, la Russie viole de manière flagrante le droit international, dont la charte des Nations unies ⁽³⁾, portant atteinte à la sécurité et à la stabilité européennes et mondiales. La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine constitue également une attaque des valeurs démocratiques, de l'état de droit et des droits fondamentaux. La Russie n'agit pas seule. La Biélorussie a souvent apporté son aide et un soutien décisif aux activités de la Russie. C'est particulièrement le cas depuis l'imposition de sanctions au régime de Loukachenko, à la suite de l'élection présidentielle frauduleuse qui s'est tenue en 2020. À l'époque, la Biélorussie, soutenue par la Russie, avait lancé une opération visant à créer une route migratoire artificielle qui traverse ses frontières terrestres avec les États membres, notamment la Lettonie, la Lituanie et la Pologne, à destination d'autres pays européens.

⁽¹⁾ Conclusions du Conseil européen du 17.10.24, EUCO 24/25, point 38.

⁽²⁾ Conclusions du Conseil européen du 15.12.23, EUCO 20/23, point 30.

⁽³⁾ Résolution ES-11/1 de l'Assemblée générale des Nations unies du 1.3.2022, [n2227228.pdf](#).

Les actions de la Russie ont non seulement ramené la guerre sur le continent européen, mais également fait naître un sentiment d'insécurité et d'instabilité. Cet état de fait est renforcé par l'intensification des provocations et le recours à des tactiques de guerre hybride, telles que l'instrumentalisation de migrants qui consiste, pour la Russie et la Biélorussie, à faciliter de manière artificielle et illégale ⁽⁴⁾ les flux migratoires illégaux vers les frontières extérieures de l'UE. La Russie et la Biélorussie profitent d'êtres humains, qu'elles utilisent dans un acte d'hostilité, en faisant fi de leur vulnérabilité. Elles font de cette guerre hybride un outil politique dans le but de déstabiliser nos sociétés et de saper les fondements de l'unité de l'Union européenne. Cela met en péril non seulement la sécurité et la souveraineté nationales des États membres, mais aussi la sûreté et l'intégrité de l'espace Schengen ainsi que la sécurité de l'Union dans son ensemble. Le recours à la violence par des individus, en particulier lors d'agissements en groupe, contre des garde-frontières dans le contexte de certaines entrées illégales dans l'Union envenime encore la situation et a de graves répercussions sur la société de l'UE. Enfin, les activités orchestrées par la Russie et la Biélorussie visent également à affaiblir le soutien que l'Union et ses citoyens apportent à l'Ukraine dans les efforts que celle-ci déploie pour exercer son droit à la légitime défense.

En 2024, les arrivées irrégulières aux frontières entre l'UE et la Biélorussie ont connu une hausse considérable (de 66 % cette année par rapport à la même période en 2023), en particulier à la frontière entre la Pologne et la Biélorussie. Ce constat s'explique également par l'implication des autorités biélorusses, qui contribuent à faciliter les franchissements de la frontière en autorisant les migrants à accéder à la zone frontalière et en équipant ces derniers d'échelles et d'autres moyens logistiques. Les autorités russes facilitent ces mouvements, puisque plus de 90 % des migrants qui franchissent illégalement la frontière entre la Pologne et la Biélorussie possèdent un visa d'étudiant ou de touriste russe. Des faits similaires ont été observés en 2023 à la frontière entre la Finlande et la Russie, où la majorité des migrants étaient en possession d'un visa russe en cours de validité et avaient déjà tenté d'entrer dans l'UE en passant par la Biélorussie. Un accord récent entre la Biélorussie et la Russie relatif à la reconnaissance mutuelle des visas ⁽⁵⁾ a permis de faciliter plus encore les mouvements de ressortissants de pays tiers entre la Russie et la Biélorussie, y compris de ceux ayant l'intention de franchir illégalement la frontière à destination de l'UE. En outre, la situation à d'autres tronçons des frontières de l'Union avec la Russie et la Biélorussie demeure préoccupante en raison de la persistance des menaces liées à l'instrumentalisation de migrants.

Afin de garantir la sécurité de l'Union et l'intégrité territoriale des États membres, il est nécessaire que les États membres limitrophes de la Russie et de la Biélorussie soient en mesure d'agir avec détermination et fermeté pour contrôler efficacement les frontières extérieures de l'Union. Les États membres ont la responsabilité d'assurer le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure sur leur territoire national. Ils sont également tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour contrôler et gérer les frontières extérieures avec efficience afin d'assurer un niveau élevé de sécurité au sein de l'Union, comme l'exige le droit de l'Union.

⁽⁴⁾ Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée.

⁽⁵⁾ L'accord entre la Russie et la Biélorussie, ratifié en février 2023, devrait entrer en vigueur le 8 décembre 2024. Il prévoit que les étrangers qui ont reçu un visa de la Russie ou de la Biélorussie peuvent franchir les frontières de l'autre pays sans avoir à obtenir de visa supplémentaire.

Le droit d'asile, le respect de la dignité humaine et le principe de non-refoulement sont des éléments fondamentaux. Le droit international et le droit de l'Union permettent aux États membres de s'attaquer avec détermination à des situations, lorsque cela est nécessaire pour préserver la sécurité et l'ordre public, tout en respectant les droits de toute personne touchée par ces mesures. Eu égard à la gravité de la menace, et à la persistance de celle-ci, pour la sécurité de l'Union et l'intégrité territoriale des États membres, ces derniers peuvent invoquer des dispositions du traité pour - à titre exceptionnel et dans des conditions strictes - aller au-delà de ce que prévoit actuellement le droit dérivé de l'UE, sous le contrôle de la Cour de justice.

2. La réaction et le soutien opérationnel de l'UE

L'Union européenne a pris une série de mesures pour lutter contre l'instrumentalisation de migrants lorsque cette pratique a été le fait de la Biélorussie à ses frontières avec la Lettonie, la Lituanie et la Pologne en 2021 et de la Russie en particulier à sa frontière avec la Finlande. Outre un ferme soutien politique, l'Union a déployé des efforts financiers, opérationnels et diplomatiques, y compris auprès des pays d'origine et de transit, pour réagir efficacement.

Étant donné que l'instrumentalisation de migrants par des acteurs étatiques hostiles se confond souvent avec les agissements de passeurs et d'organisations criminelles, la question a été abordée dans le plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025) ⁽⁶⁾. Qui plus est, dans la proposition législative de directive concernant des règles minimales pour prévenir le trafic de migrants ⁽⁷⁾, la Commission a proposé d'ériger l'incitation publique en infraction afin de s'attaquer aux activités des passeurs qui incitent sciemment des migrants (y compris dans le contexte de l'instrumentalisation) à entrer dans l'UE, à transiter par son territoire ou à y séjourner illégalement. L'instrumentalisation de migrants est considérée comme une circonstance aggravante susceptible d'alourdir les peines encourues. Le code frontières Schengen révisé reconnaît explicitement que les cas d'instrumentalisation de migrants peuvent justifier la fermeture temporaire de points de passage frontaliers aux frontières extérieures concernées. Lorsqu'un grand nombre de migrants tentent de franchir leurs frontières extérieures de manière non autorisée, en masse et en faisant usage de la force, les États membres peuvent prendre les mesures nécessaires pour préserver la sécurité et l'ordre public. Le règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure ⁽⁸⁾ permet aux États membres de déroger à certaines règles procédurales de la législation de l'UE en matière d'asile afin de pouvoir faire face aux situations d'instrumentalisation ⁽⁹⁾.

La Commission œuvre actuellement avec les États membres à la mise en œuvre des règles qui composent le pacte sur la migration et l'asile, dont le règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure. Elle soutient les États membres dans l'élaboration de leurs

⁽⁶⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Un plan d'action renouvelé de l'UE contre le trafic de migrants (2021-2025)* du 29.9.2021 [COM(2021) 591 final].

⁽⁷⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des règles minimales pour prévenir et combattre l'aide à l'entrée, au transit et au séjour non autorisés dans l'Union, et remplaçant la directive 2002/90/CE du Conseil et la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil (COM/2023/755 final).

⁽⁸⁾ Règlement (UE) 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, et modifiant le règlement (UE) 2021/1147, PE/19/2024/REV/1, JO L, 2024/1359 du 22.5.2024.

⁽⁹⁾ Par exemple, en augmentant la durée de la procédure à la frontière et en élargissant le champ d'application à tous les demandeurs d'une protection internationale, ainsi qu'en prolongeant les délais d'enregistrement des demandes d'asile.

plans nationaux de mise en œuvre respectifs, qui doivent être présentés d'ici au 12 décembre 2024. Ces plans de mise en œuvre, qui doivent prévoir des mesures appropriées pour que les États membres soient également préparés à réagir efficacement à la question de l'instrumentalisation traitée dans le règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure, pourraient être complétés par d'autres instruments qui tiennent compte des situations exceptionnelles survenant aux frontières extérieures de l'UE, telles que décrites dans la présente communication, de manière à garantir la sécurité de l'Union et l'intégrité territoriale des États membres.

En outre, la Commission continue d'œuvrer dans un certain nombre de domaines au renforcement de la résilience globale de l'Union et de sa capacité à réagir à différents types de menaces hybrides. Dans ce contexte, elle a proposé de nouvelles règles pour que l'UE puisse adopter des mesures contre les opérateurs de transport (par air, mer, voie navigable intérieure, rail et route) qui facilitent la traite des êtres humains ou le trafic de migrants ou qui se livrent à ces pratiques. La Commission demande instamment au Parlement européen et au Conseil de progresser rapidement sur cette proposition. Afin de lutter contre le recours croissant, par les passeurs, aux moyens de transport commerciaux, notamment dans le but d'instrumentaliser les migrants, la Commission a adopté en 2023 une boîte à outils concernant les opérateurs de transport, qu'elle met actuellement en œuvre, afin d'améliorer la connaissance de la situation et l'échange d'informations, tant entre les États membres et les agences de l'UE qu'avec les partenaires internationaux, les parties prenantes du secteur, les autorités nationales et les organisations internationales.

La Commission est déterminée à s'attaquer à la dimension en ligne de l'instrumentalisation afin de lutter contre la diffusion de contenus préjudiciables et la manipulation de l'information et l'ingérence étrangères qui polarisent nos sociétés et conduisent à la radicalisation et à la violence. Pour ce faire, elle mettra en œuvre une nouvelle législation telle que le règlement sur les services numériques et coopérera avec le secteur des technologies. L'UE mène un large éventail d'actions dans tous les domaines (y compris les infrastructures critiques et les défis en matière de cybersécurité) pour lutter contre les menaces hybrides, et dispose d'une boîte à outils hybride depuis 2022 dans le cadre de la boussole stratégique pour renforcer la sécurité et la défense de l'UE ⁽¹⁰⁾.

Les agences de l'UE fournissent actuellement un soutien opérationnel dans les régions frontalières terrestres orientales de l'UE et sont prêtes à l'intensifier pour aider les États membres à combattre les menaces en matière de sécurité à nos frontières extérieures. Frontex peut apporter son soutien au moyen d'opérations conjointes, d'interventions rapides aux frontières, en facilitant l'échange d'informations, le soutien technique, le renforcement des capacités et la formation, ainsi qu'en envoyant des officiers de liaison. Des agents invités d'Europol peuvent également être déployés pour faciliter les contrôles de sécurité secondaires. L'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA) se tient à disposition pour apporter, à la demande des États membres, son soutien au travers d'experts techniques, afin de renforcer les services d'accueil et d'asile si nécessaire. Eurojust est prête à soutenir les enquêtes et les poursuites pénales ainsi que les équipes communes d'enquête dirigées par des procureurs auprès des États membres concernés. En outre, le mécanisme de protection civile de l'Union

⁽¹⁰⁾ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>.

est un outil efficace utilisé dès 2021 pour soutenir la Lituanie confrontée à l'instrumentalisation des migrants et auquel tous les États membres concernés peuvent recourir pour se préparer aux menaces résultant de l'instrumentalisation des migrants et apporter un soutien efficace, y compris aux personnes dans le besoin.

La Commission a également revu son soutien financier à la hausse. En 2021, la Commission a entamé un dialogue avec la Lettonie, la Lituanie et la Pologne afin de leur apporter un soutien financier aux fins de la gestion des frontières, en plus des montants déjà alloués par l'intermédiaire de programmes nationaux au titre de l'instrument relatif à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV) pour la période 2021-2027 (360 millions d'EUR) ⁽¹¹⁾. La Commission a depuis lancé d'autres actions spécifiques au titre du mécanisme thématique de l'IGFV afin de renforcer les capacités des États membres en matière de surveillance des frontières et de relever les nouveaux défis qui se posent aux frontières extérieures, y compris un appel à verser 150 millions d'EUR pour aider les pays limitrophes de la Biélorussie et de la Russie à faire face à de nouvelles menaces pour la sécurité.

Outre ce qui précède, le Conseil a également établi un cadre de mesures restrictives en réponse aux actions déstabilisatrices menées par la Russie à l'étranger ⁽¹²⁾. Ce nouveau cadre permet à l'UE de cibler les personnes et les entités engagées dans des actions et des politiques, y compris l'instrumentalisation des migrants par le gouvernement russe, qui portent atteinte aux valeurs fondamentales de l'UE et de ses États membres, à leur sécurité, à leur indépendance et à leur intégrité. En vertu de ce nouveau cadre, les personnes ciblées verront leurs avoirs gelés, et il sera interdit aux citoyens et aux entreprises de l'UE de mettre des fonds à leur disposition. Par ailleurs, une interdiction de voyager peut également être prononcée à l'encontre des personnes physiques.

3. Cadre légal

En vertu du code frontières Schengen, les États membres sont tenus de protéger les frontières extérieures de l'UE. Ils ont l'obligation de préserver l'intégrité de l'espace Schengen en empêchant le franchissement non autorisé de la frontière, en luttant contre la criminalité transfrontalière et en prenant des mesures à l'encontre des personnes ayant franchi illégalement la frontière ⁽¹³⁾. Ce sont les États membres qui ont, en principe, le droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux ⁽¹⁴⁾.

Dans le même temps, tout en gérant les frontières extérieures de l'UE, les États membres doivent respecter les droits fondamentaux et le principe de non-refoulement. Ce principe est établi dans la convention de 1951 relative au statut des réfugiés et dans son protocole de 1967 (la «convention de Genève»), dans la Charte des droits fondamentaux, ainsi que dans le code

⁽¹¹⁾ Un soutien supplémentaire, d'un montant total de 200 millions d'EUR, a été accordé en 2022 au moyen d'une action spécifique au titre du mécanisme thématique de l'IGFV [et de l'aide d'urgence (EMAS) en faveur de la Lituanie].

⁽¹²⁾ Règlement (UE) 2024/2642 du Conseil du 8 octobre 2024 concernant des mesures restrictives eu égard aux activités déstabilisatrices menées par la Russie, ST/8744/2024/INIT, JO L, 2024/2642, 9.10.2024.

⁽¹³⁾ Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (texte codifié), JO L 77 du 23.3.2016, p. 1.

⁽¹⁴⁾ Voir arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, paragraphe 67 et arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, grande chambre, *N.D et N.T. c. Espagne*, 13 février 2020, paragraphe 167.

frontières Schengen. Il fait partie du droit coutumier, contraignant pour tous les États, et est consacré dans toute une série d'accords internationaux, tels que la convention contre la torture ⁽¹⁵⁾ et le pacte international relatif aux droits civils et politiques ⁽¹⁶⁾. Le principe de non-refoulement protège les personnes dont il existe des motifs sérieux de croire qu'elles courraient autrement un risque réel d'être soumises à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

La convention de Genève prévoit expressément une exception au principe de non-refoulement ⁽¹⁷⁾ au sens de cette convention, en précisant certaines situations exceptionnelles dans lesquelles ledit principe ne peut s'appliquer. L'exception concerne les personnes qu'il y a des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où elles se trouvent ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constituent une menace pour la communauté dudit pays ⁽¹⁸⁾.

Le régime d'asile européen commun (RAEC) est fondé sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève ⁽¹⁹⁾. La charte des droits fondamentaux ⁽²⁰⁾ consacre le droit d'asile sur le fondement des normes définies par la convention de Genève ⁽²¹⁾ et du principe de non-refoulement ⁽²²⁾, qui repose sur l'article 4 du protocole additionnel n° 4 à la convention européenne des droits de l'homme («CEDH»), l'article 3 de la CEDH et l'article 15 de la CEDH. Les droits fondamentaux inscrits dans la charte ont la même valeur juridique que les traités ⁽²³⁾ et doivent être respectés lors de l'application du droit de l'Union.

À l'heure actuelle, à la frontière extérieure de l'UE avec la Russie et la Biélorussie, il est clair que les États membres font l'objet d'une attaque hybride de la part d'États hostiles qui cherchent à déstabiliser une région au moyen d'une guerre d'agression contre l'Ukraine, tout en instrumentalisant la migration pour mettre en péril la sécurité de l'Union. La Commission est déterminée à aider les États membres à empêcher la Russie et la Biélorussie d'atteindre leurs objectifs en retournant nos principes et nos valeurs contre nous. La menace persistante à ces frontières extérieures et ses effets sur la sécurité de l'Union et sur les États membres concernés constituent une situation exceptionnelle et très grave. En fait, l'environnement sécuritaire de l'Union européenne a radicalement changé si on le compare à ce qu'il était à l'époque de l'adoption des instruments de droit international pertinents, et il convient d'en tenir compte aux fins de leur application.

⁽¹⁵⁾ Article 3, convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 10 décembre 1984, résolution 39/46 de l'Assemblée générale.

⁽¹⁶⁾ Article 7, en liaison avec l'article 2, pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966, résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale.

⁽¹⁷⁾ Article 33, paragraphe 1, de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés: «*Aucun des Etats Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques*».

⁽¹⁸⁾ Article 33, paragraphe 2, de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés: «*Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays*».

⁽¹⁹⁾ Article 78, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

⁽²⁰⁾ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 326 du 26.10.2012, p. 391.

⁽²¹⁾ Article 18 de la charte.

⁽²²⁾ Article 19 de la charte.

⁽²³⁾ Article 6, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne.

Il relève de la responsabilité de chaque État membre de garantir la sécurité nationale, ainsi que le reconnaît l'article 4, paragraphe 2, du TUE. Cette responsabilité devrait s'entendre comme comprenant l'intégrité des fonctions essentielles de l'État et des intérêts fondamentaux de la société ⁽²⁴⁾, la sauvegarde de l'intégrité territoriale et le maintien de l'ordre public. L'article 72 du TFUE reconnaît que, dans des circonstances exceptionnelles, les États membres peuvent être amenés à prendre, au titre de l'ordre public ou de la sécurité publique, des mesures dérogeant au droit dérivé de l'Union, ainsi que l'a confirmé la Cour de justice de l'Union européenne. Toute dérogation de ce type devrait être exceptionnelle et ne devrait s'appliquer que dans des cas bien circonscrits ⁽²⁵⁾.

Comme l'a exprimé le Conseil européen, la Commission reconnaît que les États membres doivent être en mesure de faire tout ce qui est nécessaire pour se défendre contre les attaques hybrides perpétrées par la Russie et la Biélorussie et pour préserver leur sécurité nationale, leur ordre public et leur souveraineté ⁽²⁶⁾. Il appartient aux États membres de définir leurs intérêts essentiels en matière de sécurité et d'arrêter les mesures propres à les protéger, tout en veillant à ce que celles-ci soient conformes au droit de l'Union et au droit international ⁽²⁷⁾.

Lorsqu'ils luttent contre des attaques hybrides de la Russie et de la Biélorussie, les États membres sont confrontés à des actions qui, de par leur nature et leur portée, menacent leur sécurité nationale. Les États membres pourraient être amenés à adopter des mesures susceptibles de porter gravement atteinte à des droits fondamentaux, tels que le droit d'asile et les garanties connexes, sous réserve du respect des exigences prévues à l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁽²⁸⁾. En particulier, l'exercice des droits fondamentaux reconnus par la charte peut être limité ⁽²⁹⁾, à condition que la limitation soit prévue par la loi et respecte le contenu essentiel desdits droits ainsi que les principes de proportionnalité et de nécessité, et que les restrictions répondent à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ⁽³⁰⁾.

L'Union européenne a déjà été confrontée à une situation dans laquelle il a été nécessaire de limiter des droits fondamentaux consacrés par la charte pour contrer les menaces hybrides posées par la Russie. En mars 2022, l'Union a temporairement interdit à certains opérateurs russes contrôlés par l'État de diffuser des contenus sur son territoire en raison de la propagande et de la désinformation ciblant la société civile dans l'Union ⁽³¹⁾. Cette menace représentait un risque grave pour l'ordre et la sécurité publics. Bien que la décision ait eu une incidence sur le droit fondamental à la liberté d'expression et d'information ainsi que sur la liberté d'entreprise,

⁽²⁴⁾ Arrêt dans les affaires jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18, *La Quadrature du Net e.a./Premier ministre e.a.*, ECLI:EU:C:2020:791, point 135.

⁽²⁵⁾ Arrêt dans les affaires jointes C-715/17, C-718/17 et C-719/17, *Commission/Pologne, Commission/Hongrie et Commission/Tchéquie*, ECLI:EU:C:2020:257, point 143.

⁽²⁶⁾ Conclusions du Conseil européen du 17 octobre 2024, EUCO 24/25, point 38.

⁽²⁷⁾ Arrêt dans les affaires jointes C-715/17, C-718/17 et C-719/17, *Commission/Pologne, Commission/Hongrie et Commission/Tchéquie*, ECLI:EU:C:2020:257, point 143.

⁽²⁸⁾ Arrêt dans les affaires jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18, *La Quadrature du Net e.a./Premier ministre e.a.*, ECLI:EU:C:2020:791, point 136.

⁽²⁹⁾ À l'exception des droits qui ne peuvent faire l'objet d'une dérogation, dont le principe de non-refoulement.

⁽³⁰⁾ Article 52, paragraphe 1, de la charte.

⁽³¹⁾ Décision (PESC) 2022/351 du Conseil du 1^{er} mars 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO L 65 du 2.3.2022, p. 5).

le Tribunal a confirmé sa légalité, étant donné qu'elle respectait les exigences énoncées par la charte ⁽³²⁾ et que l'objectif de la mesure, à savoir la sauvegarde des valeurs de l'Union, notamment sa sécurité et son ordre public, justifiait une telle limitation ⁽³³⁾. Nonobstant les différences évidentes qui existent entre liberté d'expression et droit d'asile, ce précédent fournit des indications pertinentes quant aux conditions légales de restriction des droits garantis par la charte.

La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la «CEDH») a également reconnu que certaines situations exceptionnelles avaient une incidence sur l'interprétation des droits consacrés par la CEDH. En particulier, elle a établi que le comportement de migrants faisant usage de la force en grands groupes pour assaillir une clôture frontalière ⁽³⁴⁾ ou faisant nombre pour franchir illégalement la frontière ⁽³⁵⁾, sans recourir aux procédures officielles d'entrée, pouvait justifier une action de l'État qui ne serait pas considérée comme violant l'interdiction des expulsions collectives.

4. Coopération avec l'Union et les autres États membres

La Commission reconnaît que, compte tenu des menaces hybrides que font peser des États hostiles sur les États membres, mettant en péril leur sécurité et intégrité territoriale ainsi que le maintien de l'ordre public, les États membres peuvent adopter des mesures exceptionnelles pour se défendre contre des menaces extérieures.

La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et, dans ce contexte, l'hostilité générale que la Russie, avec la complicité de la Biélorussie, entretient à l'égard de l'Union européenne ont fait naître un sentiment d'insécurité dans l'Union. L'une des manifestations les plus graves de cette hostilité est l'instrumentalisation que la fait la Russie de la migration, en encourageant et en aidant continuellement des migrants à gagner les frontières terrestres extérieures orientales de l'Union, dans le but d'exercer une pression sur les États membres et l'Union.

Face à cette situation, les États membres concernés doivent être en mesure de se défendre, de protéger leur intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder leur sécurité nationale, ainsi que le reconnaissent l'article 4, paragraphe 2, du TUE et l'article 72 du TFUE, ainsi que la sécurité de l'Union dans son ensemble. Dans le même temps, les actions de la Russie et de la Biélorussie profitent de personnes, dont certaines se trouvent dans une situation de vulnérabilité. Aussi y a-t-il lieu de préserver les droits fondamentaux, la dignité et les besoins particuliers de ces personnes conformément au droit de l'Union et au droit international.

Les mesures prises par les États membres pour préserver leur sécurité nationale conformément aux traités doivent respecter les limites et les conditions du droit de l'Union. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne fournit des indications utiles en ce qui concerne les conditions et les limites qui doivent être prises en compte.

⁽³²⁾ Arrêt dans l'affaire RT France/Conseil de l'Union européenne, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, point 145.

⁽³³⁾ Arrêt dans l'affaire RT France/Conseil de l'Union européenne, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, point 202.

⁽³⁴⁾ CEDH, Grande Chambre, N.D et N.T. c. Espagne, 13.2.2020, point 231.

⁽³⁵⁾ CEDH, A.A. et autres c. Macédoine du Nord, 5.4.2022, point 123.

Toute mesure doit être **proportionnée** et propre à faire face à la menace que représentent la Russie et la Biélorussie, et doit être **limitée au strict nécessaire** ⁽³⁶⁾. Les États membres sont tenus d'expliquer la nécessité et d'apporter une justification lorsqu'ils adoptent toute mesure ayant pour objectif de protéger la sécurité nationale, conformément aux traités ⁽³⁷⁾. La seule invocation de la protection d'intérêts, aussi fondamentale soit-elle, ne suffit pas à satisfaire à la motivation requise ⁽³⁸⁾. La nécessité de démontrer le caractère approprié et nécessaire des mesures impose également aux États membres d'expliquer pourquoi les dérogations déjà prévues dans l'acquis ne sont pas adaptées pour faire face aux circonstances particulières ⁽³⁹⁾.

En outre, les mesures susceptibles de limiter certains droits fondamentaux doivent être de nature **temporaire**. Le fait que les mesures soient limitées dans le temps est important pour déterminer si l'essence du droit en cause est respectée ⁽⁴⁰⁾, étant donné que les mesures exceptionnelles doivent être ciblées, adaptées aux circonstances spécifiques de l'espèce et appliquées aussi longtemps nécessaire, mais pas au-delà.

La Commission encourage les États membres à mettre soigneusement en balance tous les intérêts en jeu et à faire usage de toutes les possibilités offertes par l'ordre juridique de l'Union lorsqu'ils prennent des mesures exceptionnelles afin de lutter contre les attaques hybrides, ainsi que le souligne la présente communication. Étant donné que ces mesures protègent les frontières extérieures communes, ainsi que la sécurité intérieure et extérieure de l'Union elle-même, et à la lumière du principe de coopération loyale ⁽⁴¹⁾, les États membres sont invités à coopérer étroitement avec l'Union et les autres États membres. La Commission est disposée à jouer son rôle institutionnel et à assurer la protection de l'intérêt général de l'Union. Il est nécessaire que des États membres voisins se coordonnent pour assurer la cohérence et l'efficacité de toute action.

Dans ce contexte, il importe que les États membres consultent la Commission et informent les autres États membres des mesures exceptionnelles qu'ils ont l'intention de prendre ou qu'ils prennent pour lutter contre les attaques hybrides perpétrées par la Russie et la Biélorussie. Il serait important qu'ils les informent des mesures devant être prises, de leur durée et de leur portée, de leur base juridique et de la manière dont ils entendent respecter les principes et les limites découlant du droit de l'Union et du droit international, y compris en ce qui concerne les droits fondamentaux.

La Commission est disposée à dialoguer avec les États membres qui prennent de telles mesures exceptionnelles, pour contribuer à faire en sorte qu'il soit tenu compte de toutes les considérations pertinentes. La Commission se tiendra toujours aux côtés des États membres dans leurs efforts visant à garantir une Union sûre et sécurisée, dotée d'un espace Schengen pleinement opérationnel, dans l'intérêt de tous les citoyens de l'Union et dans le strict respect

⁽³⁶⁾ Arrêt dans les affaires jointes C-511/18, C-512/18 et C-520/18, *La Quadrature du Net e.a./Premier ministre e.a.*, ECLI:EU:C:2020:791, point 147; arrêt dans l'affaire C-808/18, *Commission/Hongrie*, ECLI:EU:C:2020:1029, points 216 à 261; arrêt dans les affaires jointes C-715/17, C-718/17 et C-719/17, *Commission/Pologne, Commission/Hongrie et Commission/Tchéquie*, ECLI:EU:C:2020:257, point 152.

⁽³⁷⁾ Arrêt dans l'affaire C-72/22 PPU, *M.A.*, ECLI:EU:C:2022:505, point 70; arrêt dans l'affaire C-808/18, *Commission/Belgique*, ECLI:EU:C:2020:1029, point 214.

⁽³⁸⁾ Arrêt dans les affaires jointes C-715/17, C-718/17 et C-719/17, *Commission/Pologne, Commission/Hongrie et Commission/Tchéquie*, ECLI:EU:C:2020:257, point 145.

⁽³⁹⁾ Arrêt dans l'affaire C-808/18, *Commission/Hongrie*, ECLI:EU:C:2020:1029, points 217 et 218.

⁽⁴⁰⁾ Arrêt dans l'affaire *RT France/Conseil de l'Union européenne*, T-125/22, ECLI:EU:T:2022:483, point 154.

⁽⁴¹⁾ Article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

des droits fondamentaux. L'Union ne laissera aucun État hostile mettre à mal les valeurs européennes.