



HAL
open science

Instrumentalisation du droit et interférences hybrides, un enjeu sécuritaire pour l'Union européenne

Theodoros Karathanasis

► **To cite this version:**

Theodoros Karathanasis. Instrumentalisation du droit et interférences hybrides, un enjeu sécuritaire pour l'Union européenne. Cahiers de la sécurité et de la justice : revue de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, 2022, La France dans l'Europe de la sécurité (55), pp.105-112. hal-04008074

HAL Id: hal-04008074

<https://hal.science/hal-04008074>

Submitted on 28 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Instrumentalisation du Droit et Interférences Hybrides, un Enjeu Sécuritaire pour l'Union Européenne

Theodoros KARATHANASIS

Les États démocratiques sont menacés par des acteurs capables d'interférer dans des domaines, qui ne sont pas perçus comme appartenant au domaine central de la sécurité, faisant ainsi de la sécurité européenne un environnement complexe. Le domaine du droit constitue une telle illustration. Il est en effet possible pour des États et des acteurs non-étatiques d'utiliser le droit comme un instrument d'interférence pour compromettre l'état de droit dans un système démocratique. Or, la publication d'un rapport récent par la Commission européenne sur l'état de droit dans l'Union vient davantage accentuer cette problématique, la persistance d'un nombre important de problèmes majeurs constituant un terrain propice à des interférences hybrides. La France présidera le Conseil de l'Union européenne de janvier 2022 à juin 2022, dans le cadre d'un programme concerté avec deux autres États membres, la République tchèque et la Suède. La Présidence française sera ainsi confrontée alors à un enjeu sécuritaire croissant. La présente contribution tente alors de mettre en évidence le risque d'utilisation de l'état de droit comme instrument stratégique, tout en partageant des éventuelles pistes de réflexion pour une stratégie européenne de résilience face à ce phénomène.



Theodoros KARATHANASIS est doctorant en droit européen à l'Université de Grenoble Alpes. Il est rattaché au Centre d'Etudes sur la Sécurité Internationale et les Coopérations Européennes (CESICE) et ses travaux de recherche dans le domaine de la cybersécurité ont été financés par l'Institut de Cybersécurité de Grenoble Alpes (ANR-15-IDEX-02). Il est membre du réseau d'experts cyber du Centre Européen d'Excellence pour la Lutte contre les Menaces Hybrides (HybridCoE), ainsi que du réseau « EU CyberNet ». Le prix de « Young Leader » lui a été décerné en 2020 par l'institut Kościuszko (Pologne) dans le cadre de l'initiative « CyberSec Forum ». Ses principaux axes de recherche sont la gouvernance européenne et les relations internationales, avec un accent prononcé sur les matières touchant à la sécurité européenne et internationale.

Comme l'évoque Tiina Ferm [2017, p. 6], Conseillère aux Affaires législatives au Ministère de l'Intérieur en Finlande : « Nous avons concentré notre attention sur les avantages d'un système étatique démocratique ouvert et ce n'est que récemment, que nous avons réalisé les vulnérabilités juridiques découlant de la notion fondamentale de société démocratique libre et de l'état de droit¹ ».

Face à une compétition accrue entre grandes puissances et un recul constant du multilatéralisme et des institutions internationales, **les sociétés démocratiques font aujourd'hui l'objet d'un recours croissant à des interférences de type hybride²**. L'exportation du modèle chinois « d'autoritarisme numérique » pour soutenir la censure du régime et le contrôle social en Biélorussie [Cave, Hoffman, Joske, Ryan, et Thomas, 2019, p. 9]; la conduite d'opérations de « piratage » ou de désinformation en ligne par la Russie afin d'interférer dans le processus électoral d'Etats tiers comme le Monténégro [Riehle, 2021] ou la France [Limonier et Audinet, 2017] ou encore, d'influencer le vote britannique sur le Brexit [Tennis, 2020] ; ainsi que le recours à des campagnes de désinformation menées par la Russie, la Chine et la Turquie dans les Balkans occidentaux pour contester la souveraineté d'un gouvernement (ex. Bosnie-Herzégovine, Kosovo ou encore en Macédoine du Nord) [Greene, Asmolov, Fagan, Fridman, et Gjuzelov, 2021]; sont autant de paradigmes d'interférences hybrides pouvant compromettre l'état de droit dans l'Union Européenne (UE) mais également dans son proche voisinage.

Le recours à l'usage et/ou à l'abus de la règle de droit nationale pour cibler les principales caractéristiques de la démocratie libérale occidentale (ex. système de justice ou pluralisme des médias), associé à la dégradation préoccupante de l'état de droit au sein de l'UE, nous

(1) La notion de « rule of law » est souvent traduite dans les textes européens comme « état de droit ». L'expression « état de droit » pouvant être toutefois confondu avec la traduction du terme « Rechtsstaat » de la tradition juridique allemande, cette notion sera utilisée dans le présent article dans le sens de la « prééminence du droit ».

(2) Les interférences hybrides sont des actions coordonnées et synchronisées, qui exploitent et ciblent délibérément les vulnérabilités systémiques des États démocratiques et des institutions, dans plusieurs domaines (ex. politique ou économique) à travers un large éventail de moyens (ex. exploitation des dépendances économique, violation des eaux territoriales ou encore manipulation des discours sur la migration pour polariser les sociétés et saper les démocraties libérales).

interpelle quant à la résilience de l'UE face aux interférences hybrides et notamment, face à l'instrumentalisation des droits nationaux dans l'UE.

L'utilisation du droit national par des acteurs non-étatiques (mandataires³ ou non) dans le but de faire avancer leurs intérêts stratégiques et d'affaiblir l'état de droit dans l'État ciblé est, cependant, une approche souvent omise par la littérature relative aux menaces hybrides [Wijnja, 2021; Desouza et al., 2019; Kragh et Åsberg, 2017; Shelley, 2016]. Alors que l'usage et/ou l'abus de la règle de droit est majoritairement traité en lien avec l'instrumentalisation du droit international dans le contexte de conflits hybrides. Ce qui a pour conséquence majeure l'assimilation de cette instrumentalisation à la « guerre du droit ou le droit de la guerre⁴ » [Ferey, 2018; Dill, 2017; Kittrie, 2016; Munoz Mosquera, 2016]. Un terme qui est souvent critiqué comme étant d'abord un moyen de « détourner le droit à des seules fins de puissance », puis comme étant « non pertinent dans un environnement stratégique où seul compte la matérialité de la puissance » [Ferey, 2018]. La présente contribution tente ainsi de sortir des « sentiers battus » des guerres/conflits hybrides [Tenenbaum, 2016; Malis, 2016] pour stimuler la réflexion sur les interférences hybrides, en y intégrant notamment le concept d'instrumentalisation du droit à des fins stratégiques.

L'article est structuré en quatre sections. L'instrumentalisation du droit pouvant intervenir dans le contexte d'interférences hybrides, une mention spéciale sera faite dans une première section quant à la place qu'occupe le droit dans le champ des interférences hybrides mais également, quant aux risques associés pour l'état de droit. Une deuxième section fera état de la prééminence du droit dans l'UE en se rapportant essentiellement à la communication faite le 20 juillet 2021 par la Commission Européenne (Commission) sur la situation de l'état de droit dans l'UE⁵. Tandis qu'une troisième section étudiera la place des interférences hybrides dans la politique européenne en matière de lutte contre les menaces hybrides. Une dernière section conclura enfin la présente contribution en partageant des éventuelles pistes de

(3) Du terme anglais, « *proxy* »

(4) Dérivé du terme de langue anglaise, '*Lawfare*', qui est forgé à partir de la contraction des mots « *law* », droit et « *warfare* », art de faire la guerre.

(5) Commission Européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, Rapport 2021 sur l'état de droit, La situation de l'état de droit dans l'Union européenne, Bruxelles, 20.07.2021, COM(2021) 700 final.

réflexion pour une stratégie résiliente en matière de lutte contre l'instrumentalisation à des fins stratégiques des droits nationaux des Etats membres de l'Union.

I. Interférences Hybrides, Esquisse d'une Menace pour l'Etat de Droit.

Dans un article publié en Mars 2019, Mikael Wigell utilise la notion « d'interférence hybride » pour qualifier « les pratiques non militaires [ayant pour but] pour la manipulation principalement secrète des intérêts stratégiques d'autres États » [2019, p. 262]. Selon une approche stratégique, l'interférence hybride renvoi ainsi à l'utilisation par un Etat ou un acteur non-étatique d'un ensemble d'instruments non cinétiques, dans le but de manipuler des cibles en les divisant sans toutefois augmenter leur perception de la menace. Wigell distingue à cet égard trois instruments: la diplomatie clandestine⁶, la géoéconomie⁷ et la désinformation⁸. Perçu toutefois comme « l'ensemble des règles, actions, processus et institutions juridiques, y compris leur manifestation normative et physique, qui sont ou peuvent être utilisés pour obtenir des effets juridiques ou non juridiques » [Giannopoulos, Smith, et Theocharidou, 2020, p. 30]. La présente contribution argue que le domaine du droit peut, lui aussi, être exploité à des fins stratégiques dans le contexte d'interférences hybrides.

Dans un tel contexte, l'usage et/ou à l'abus de la règle de droit à des fins stratégiques peut être employé comme un quatrième instrument, pour menacer les intérêts d'un Etat, sans avoir besoin d'employer des méthodes cinétiques de combat [Hickman et al., 2017 ; Hughes, 2016]. L'utilisation du droit à la liberté d'expression pour créer un espace propice à des campagnes de désinformation [Pollicino et Somaini, 2020]; l'utilisation des lacunes du droit, relatif au financement des activités et organisations politiques, pour financer des partis politiques radicaux, populistes et anti-européens en Europe occidentale et ainsi renforcer les forces centrifuges au sein de l'UE [Polyakova, 2018]; l'éventuelle implication de la Russie dans la

(6) Forme d'action secrète, impliquant l'exploitation d'un réseau d'organisations, de mouvements et d'individus subversifs, pour exacerber les tensions existantes dans le pays cible.

(7) Utilisation de moyens économiques pour interférer stratégiquement dans le pays cible.

(8) Diffusion délibérée d'informations intentionnellement fausses ou inexactes dans le système de communication d'un pays ou d'un groupe cible.

modification du cadre juridique bulgare dans le domaine de l'énergie, afin de tenter d'exclure le gazoduc « South Stream » de la réglementation européenne existante [Raychev, 2020, p. 263]; en sont des illustrations parmi d'autres.

Les situations nouvelles n'étant pas en général prévues par les législateurs, l'ambiguïté et l'incertitude deviennent des caractéristiques inhérentes à tout système juridique. **L'existence de textes juridiques obscurs et de compétences mal définies peuvent conduire un Etat ou un acteur non-étatique à soutenir une stratégie hybride, en choisissant parmi une large gamme d'outils juridiques** (ex. le contournement des obligations légales ou l'exploitation du manque d'interopérabilité juridique entre les nations). Ainsi, le droit peut être utilisé dans plusieurs buts. D'abord, il peut être utilisé dans le but de cibler des vulnérabilités spécifiques dans les États démocratiques ou en cours de démocratisation. L'obtention d'effets perturbateurs, subversifs ou d'autres effets malveillants à l'intérieur ou à l'encontre de la nation ciblée peut être une autre finalité. Enfin, il peut être utilisé pour obtenir des effets dans d'autres domaines (ex. domaine de l'information) et *vice versa* [Giannopoulos, Smith, et Theocharidou, 2020]. L'utilisation des nouvelles technologies – comme l'intelligence artificielle – dans l'administration de la justice peut par exemple constituer une source d'interférence.

Dans un tel contexte, le recours à l'instrumentalisation du droit, par des États et/ou des acteurs non-étatiques, dans des domaines ayant une incidence directe sur l'état du droit – système de justice, cadre de lutte contre la corruption, liberté et pluralisme des médias, ainsi que d'autres questions institutionnelles en rapport avec l'équilibre des pouvoirs – peut compromettre de manière significative la prééminence du droit dans ce même État, voir *a fortiori* dans l'UE. Or, la dégradation préoccupante de l'état de droit au sein de l'UE peut rapidement constituer un vecteur pour l'instrumentalisation du droit dans le cas d'interférences hybrides et ce, même si la prééminence du droit est élevée dans de nombreux États membres.

II. Un État de Droit Préoccupant dans l'Union Européenne

Inscrit à l'article 2 du traité sur l'UE (TUE), la prééminence du droit⁹, bien que non défini par les traités, figure parmi les valeurs fondatrices de l'Union européenne. Cette valeur européenne semble cependant être menacée à la suite des conclusions faites par la Commission dans son rapport¹⁰ du 20 Juillet 2021 sur l'état de droit dans l'UE. Ledit rapport relève en effet que, « **des problèmes majeurs subsistent et ce même si la primauté du droit est élevée dans de nombreux États membres. Tandis que l'inclusivité, la qualité et la transparence de l'élaboration des lois restent un défi** ».

L'application persistante des réformes controversées de 2017-2019 et ayant une incidence négative sur l'indépendance de la justice en Roumanie, le traitement lacunaire en Malte des affaires de corruption à haut niveau ou encore, le recours excessif à des actes législatifs adoptés selon des procédures accélérées ou à des législations d'exception en Roumanie et en Pologne, sont des illustrations parmi d'autres et suscitent des inquiétudes quant à l'état du droit dans l'Union.

La majorité des problèmes identifiés par ce rapport semble se situer dans leur grande majorité à l'Est et au Sud-Est de l'Europe. Car, les réformes opérées les dernières décennies par l'UE a conduit à la prolifération de lois nationales instables et incohérentes, voir même contradictoires, dans l'Est et au Sud-Est de l'Europe [Mendelski, 2015]. Dans ce contexte, l'instrumentalisation du droit à travers, par exemple, des modifications continues de la législation relative à la corruption ou à l'organisation de la justice, est devenu une pratique courante [Kmezić, 2019]. Mais cela n'est pas l'unique raison. Le processus d'adhésion y a également contribué. Il importe en effet de rappeler que la conditionnalité de l'UE en vue de l'adhésion de nouveaux États membres a été une caractéristique importante de l'interaction entre l'UE et les pays d'Europe de l'Est et du Sud-Est. La logique dominante sous-tendant la conditionnalité de l'UE repose sur une stratégie de négociation par récompense. Une stratégie, en vertu de laquelle l'UE fournit des incitations externes pour qu'un gouvernement cible se conforme à des conditions d'adhésion à l'UE. Mais plutôt que d'établir la primauté du droit, cette stratégie de conditionnalité a toutefois renforcé les modes de gouvernance existants et a

(9) Entendu encore une fois dans son acceptation la plus large de « prééminence du droit ». Ce qui permet d'inclure tant le système judiciaire, que le système normatif.

(10) Un rapport qui devrait servir de futur document de référence pour conditionner l'attribution des fonds européens au respect de l'état de droit à travers, notamment, le mécanisme de conditionnalité des fonds européens, adopté par le Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du 16 décembre 2020.

entraîné une détérioration de certains aspects cruciaux de l'état de droit, tels que la sécurité juridique ou la prévention de l'abus de pouvoir [Schimmelfennig et Sedelmeier, 2004]. De ce qui précède, il ressort alors que **l'état actuel du droit dans l'Union peut rapidement devenir un enjeu sécuritaire pour ses Etats-Membres, si employé comme vecteur d'interférences hybrides.**

Dans un tel contexte, des initiatives telles que celle des Trois Mers¹¹ (Baltique, Adriatique et Mer Noire) peuvent amplifier les risques d'interférences hybrides à des fins stratégiques – avec notamment le recours à l'instrumentalisation tant de moyens économiques que de l'état de droit – dans une région de l'Europe avec un état de droit fragilisé. Rappelons que cette initiative, qui est passée largement inaperçue après sa création en 2016 [Grgić, 2021], prévoit un investissement de 600 milliards d'euros d'ici 2030 afin de combler l'écart en matière d'infrastructures entre l'Europe centrale et orientale et l'Europe occidentale.

Mais d'autres dangers menacent également l'état de droit dans l'UE. Il est aussi possible de mentionner aussi les mesures d'urgence adoptées dans des circonstances politiques tendues pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire (Covid-19). En utilisant des procédures accélérées, avec des contrôles constitutionnels et une « tendance générale au dessaisissement des parlements au bénéfice des exécutifs » [Fourmont et Ridard, 2020, p. 1], elles ont davantage envenimé les atteintes à l'état de droit. Tandis qu'il ne faut pas oublier de citer la décision de la Cour constitutionnelle allemande du 5 mai 2020 de ne pas se conformer à un arrêt de la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE), contestant la primauté du droit de l'Union sur le droit national. Une telle décision au sein d'un État-Membre pourrait ouvrir la porte à de nombreuses dérives, y compris en matière de respect de l'état de droit [Capitant, 2020].

Si l'UE a su développer depuis 2016 une politique commune cohérente en matière de lutte contre les menaces hybrides. L'instrumentalisation du droit dans le contexte d'interférences hybrides semble pas toutefois être considéré comme un élément de cette politique.

(11) Lors du premier sommet de l'initiative à Dubrovnik, en Croatie, en 2016, le groupe de 12 États – Pologne, Hongrie, Tchéquie, Slovaquie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Bulgarie, Roumanie, Croatie, Slovénie et Autriche – a signé une déclaration s'engageant à coopérer sur les questions liées à l'énergie, aux transports, à la communication numérique et aux secteurs économiques de cette sous-région.

III. Un Élément Absent de la Politique Européenne de Lutte contre les Menaces Hybrides

Depuis l'entrée en fonction de Mme Federica Mogherini à la tête des affaires étrangères et de la politique de sécurité de l'UE en novembre 2014, la lutte contre les « menaces hybrides » figure parmi les priorités de l'UE. La première définition de la « guerre hybride » est dévoilée par l'UE en mai 2015, après que la France ait fait l'objet d'attaques terroristes particulièrement sanglantes. Suivant la communication faite le 4 juin 2016 par la Commission Européenne et proposant un « cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides¹² », de nombreux moyens pour lutter contre ces menaces ont été mis en place par l'UE et ce, en coopération avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Ce cadre commun recense vingt-deux mesures allant de l'amélioration de l'échange d'informations et de la consolidation de la protection des infrastructures critiques, jusqu'au renforcement de la résilience des sociétés face aux effets des campagnes de propagande des organisations terroristes.

Des mesures, qui ont été complétées en 2018 par un plan pour « accroître la résilience et renforcer la capacité à répondre aux menaces hybrides¹³ », ainsi que par un nouveau programme stratégique de l'UE pour la période 2019-24 faisant de la résilience face aux menaces hybrides et de la désinformation comme l'un des futurs domaines de travail clés.¹⁴ Tandis que les conclusions du Conseil européen en décembre 2019 relatives à la lutte contre les menaces hybrides font désormais référence à « la possibilité pour les États membres d'invoquer la clause de solidarité¹⁵ pour faire face à une crise grave résultant d'activités hybrides¹⁶ ». Mais la prise de conscience de l'enjeu des interférences hybrides pour les

(12) Commission Européenne, Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil Européen et au Conseil, Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides une réponse de l'Union européenne, Bruxelles, le 6.4.2016, JOIN(2016) 18 final.

(13) Commission Européenne, Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil Européen et au Conseil, Accroître la résilience et renforcer la capacité à répondre aux menaces hybrides, Bruxelles, le 13.6.2018, JOIN(2018) 16 final.

(14) Conseil Européen, A new strategic agenda 2019–2024,

(15) Article 222 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE. Bruxelles, 2019.

(16) Conseil de l'UE, Efforts complémentaires pour renforcer la résilience et lutter contre les menaces hybrides - Conclusions du Conseil, Bruxelles, le 10 décembre 2019, 14972/19.

processus démocratiques des Etats-Membres de l'UE s'est finalement traduite par la création en 2020 au Parlement européen d'une commission spéciale sur « l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation (INGE)¹⁷ ».

Le concept des menaces hybrides, tel que défini par la Commission, ne permettrait pas toutefois de prendre en compte toute référence possible à l'instrumentalisation du droit ou à la résilience de l'Etat du droit [Wigell, Mikkola et Juntunen, 2021]. Dans sa communication relative au cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides, la Commission définit en effet les menaces hybrides comme,

“le mélange d’activités coercitives et subversives, de méthodes conventionnelles et non conventionnelles (c’est-à-dire diplomatiques, militaires, économiques, technologiques), susceptibles d’être utilisées de façon coordonnée par des acteurs étatiques ou non étatiques en vue d’atteindre certains objectifs, sans que le seuil d’une guerre déclarée officiellement ne soit dépassé. Généralement, le principal objectif recherché est d’exploiter les vulnérabilités de la cible visée et de créer de l’ambiguïté pour entraver les processus décisionnels¹⁸.”

Mais comme l’affirme Estelle Hoorickx [2017], l’explication sémantique des menaces hybrides proposée par la Commission suscite deux réflexions. D’une part, cette définition laisse penser « qu’une menace hybride correspond à un mode opératoire spécifique, ce qui est contradictoire avec la terminologie même de l’hybridité » [p. 19]. Tandis que le terme de « méthodes conventionnelles et non conventionnelles (c’est-à-dire diplomatiques, militaires, économiques, technologiques) » peuvent d’autre part induire une certaine confusion avec des actions telles que les guérillas menées par des groupes armés irréguliers. Ce qui n’est pas le cas dans le cadre des interférences hybrides.

Dans une étude intitulée « Best Practices In The Whole-Of-Society Approach In Countering Hybrid Threats, » et réalisée à la demande de la Commission spéciale du Parlement européen sur l’ingérence étrangère dans l’ensemble des processus démocratiques

(17) Consultable en ligne sur le site : <https://www.europarl.europa.eu/committees/fr/inge/home/highlights>

(18) Commission Européenne, Communication Conjointe au Parlement européen et au Conseil pour un Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides une réponse de l'Union européenne, Bruxelles, le 6.4.2016 JOIN(2016) 18 final.

de l'Union européenne, y compris la désinformation ; il est mentionnée que « traiter des cas tels que les interventions de la Russie en Crimée et en Ukraine ainsi que son ingérence dans les élections européennes comme appartenant à la même catégorie analytique de menaces hybrides crée non seulement une ambiguïté conceptuelle, mais risque également de générer une confusion inutile concernant le niveau et la méthode de réponse » [Wigell, Mikkola, et Juntunen, 2021, p. 11]. Contrairement donc à la résilience des infrastructures critiques, des systèmes de communication et d'information dans l'UE, la résilience de l'état de droit est quant à elle absente de la politique européenne en matière de lutte contre les menaces hybrides.

La résolution adoptée en 2020 par le Parlement européen, relative à la création d'un « mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux¹⁹ », ne considère pas par ailleurs les interférences hybrides, comme des moyens pouvant mener à la dégradation de l'état de droit dans l'UE. Quant au rapport de la Commission européenne, relative « la situation de l'état de droit dans l'Union européenne²⁰ », aucune mention n'est faite aux instruments d'interférences hybrides, excepté peut être celui de « la lutte contre la désinformation ». Or, comme cela a été déjà évoqué dans la présente contribution, la fragilisation de l'état de droit dans l'UE rend urgent le besoin d'intégrer la menace de l'instrumentalisation du droit à des fins stratégiques parmi ses politiques, voir même de développer une stratégie européenne de résilience en la matière.

IV. Plaidoyer pour une Stratégie Européenne Résiliente sur l'État de Droit

Comme l'énonce Freedman Lawrence dans son ouvrage « *Strategy: A History* », la stratégie renvoie, dans son usage contemporain, au « [maintien d'] un équilibre entre les fins, les voies et les moyens », mais aussi « identifier les objectifs » et exploiter les « ressources et

(19) Résolution du Parlement européen du 7 octobre 2020 sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux (2020/2072(INI)).

(20) Commission Européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, Rapport 2021 sur l'état de droit, La situation de l'état de droit dans l'Union européenne, Bruxelles, 20.07.2021, COM(2021) 700 final.

méthodes disponibles pour atteindre ces objectifs » [2013, p. xi]. Il importe donc pour l'UE de développer une stratégie européenne pour une Union résiliente face aux menaces hybrides, afin de dissuader, résister et surmonter l'impact des interférences externes, en particulier en termes de démonstration de capacité institutionnelle, de bonne gouvernance et de cohésion sociétale [Dunay et Roloff, 2017]. Une stratégie européenne cohérente, qui traite tant de la dimension externe que de la dimension interne de la lutte contre les interférences hybrides, tout en respectant les valeurs démocratiques et les libertés fondamentales que défend l'UE [Garcia, Quirós et Soria, 2021]. Mais pour qu'elle soit efficace, cette stratégie devra d'abord relever les défis conceptuels liés aux menaces hybrides avant d'identifier les intérêts fondamentaux, de fixer des objectifs, de décider des moyens et des méthodes, d'allouer des ressources pour prendre les mesures appropriées et en fin de fournir un cadre conceptuel et pratique pour l'action politique.

Parmi les objectifs poursuivis par une telle stratégie devra en outre figurer celui de la résilience juridique dans l'Union. Développée par Aurel Sari, professeur agrégé de droit international public à l'Université d'Exeter et directeur de « l'Exeter Center for International Law », la notion de résilience juridique renvoie « à la capacité d'un système juridique à résister, à se rétablir et à s'adapter aux perturbations internes et externes tout en conservant ses fonctions et caractéristiques clés, et sa capacité à contribuer à la résilience d'autres systèmes naturels ou sociaux » [Sari, 2020, p. 19-20].

Dans une telle perspective, il importe donc d'identifier d'abord les risques d'exploitation du domaine juridique. Une telle analyse devra se concentrer sur les éléments suivants : les tactiques, méthodes, instruments et procédés pouvant être employés par des acteurs hostiles pour poursuivre leurs intérêts stratégiques dans et à travers le domaine du droit; l'impact et les effets qu'ils peuvent obtenir en le faisant, ainsi que les vulnérabilités juridiques et sociétales pouvant être ciblées et exploitées. Les Etats-membres devront également coopérer avec l'UE dans la recherche de « zone grises » normatives pouvant être instrumentalisées par des acteurs hostiles dans le but de compromettre les principales caractéristiques de la démocratie libérale occidentale : un État de droit, une expression pluraliste, des médias libres et une économie ouverte. Renforcer le contrôle du financement politique étranger et du financement de la publicité politique dans l'UE et ses États membres peut être une illustration parmi d'autres.

L'adoption d'une telle approche peut nécessiter des ajustements aux processus décisionnels et aux doctrines actuelles. Il sera par exemple nécessaire de repenser soigneusement – et potentiellement de réadapter – le rôle des experts et conseillers juridiques dans le processus

politique. Les organismes internationaux ont également un rôle important à jouer pour soutenir l'UE et ses États-membres dans l'élaboration et la coordination de d'une réponse coordonnée. Souvent présenté comme un « état de guerre » ou circonscrit au seul instrument de la désinformation, les interférences hybrides ne bénéficient pas de la notoriété qu'il leur est due. Il importera donc d'intégrer les acteurs clés de la société civile plus étroitement dans le processus de planification stratégique.

La promotion active d'une véritable coopération (intra)régionale [Telo, Fawcett et Ponjaert, 2015] pour la lutte contre les interférences hybrides et notamment, l'instrumentalisation du droit à des fins stratégiques, devra enfin être davantage renforcée. La pression de l'UE pour des réformes dans son voisinage a suscité – et suscite toujours d'ailleurs – une course à l'adhésion à l'UE et au rapprochement normatif. Ce qui a eu pour conséquence de précipiter des réformes normatives et judiciaires, ainsi qu'une plus grande instabilité et incohérence juridique [Mendelski, 2015, p. 339]. Or, même si la politique d'élargissement de l'UE et la PEV font de la résilience de l'état de droit des pays voisins et candidats une condition *sine qua non* pour la sécurité de l'Union européenne²¹, il est indispensable de soutenir les processus et les institutions démocratiques. Il sera ainsi nécessaire que l'UE développe des partenariats stratégiques sur mesure pour ses partenaires. Un dialogue renforcé à tous les niveaux – résilience juridique incluse – fournirait alors le cadre nécessaire pour répondre aux besoins sécuritaires de l'Union et de son voisinage.

(21) Commission Européenne, Communication de 2020 sur la politique d'élargissement de l'UE, Bruxelles, le 6.10.2020, COM(2020) 660 final; Assemblée Nationale, Rapport d'Information déposé par la Commission Des Affaires Européennes sur la politique européenne de voisinage et présenté par les députés, Mme Caroline Janvier et M. Joaquim Pueyo, 22 juillet 2020.

Bibliographie

CAPITANT (D.), 2020, *L'arrêt de la Cour de Karlsruhe : un coup de tonnerre dans un ciel serein ?* [Note], Institut Français des Relations Internationales (Ifri).

CAVE (D.), HOFFMAN (S.), JOSKE (A.), RYAN (F.), THOMAS (E.), 2019, *Mapping China's technology giants* [Issues Paper], Australian Strategic Policy Institute.

DESOUZA (K.), AHMAD (A.), NASEER (H.), SHARMA (M.), 2019, « Weaponizing information systems for political disruption: The Actor, Lever, Effects, and Response Taxonomy (ALERT) », *Computers & Security*, Vol. 88, p. 1-15.

DILL (J.), 2017, « Abuse of Law on the Twenty-First-Century Battlefield: A Typology of Lawfare » in WALZER, (M.) & Gross, (M.) (eds), *Soft War: The Ethics of Unarmed Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 119-133.

DUNAY (P.) et ROLOFF (R.), 2017, « Hybrid threats and strengthening resilience on Europe's eastern flank », *George C. Marshall, European Center For Security Studies*. Disponible en ligne : <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/hybrid-threats-and-strengthening-resilience-europes-eastern-flank-0> (consulté le 26 juin 2021).

FEREY (A.), 2018, « Droit de la guerre ou guerre du droit ? Réflexion française sur le lawfare », *Comité d'études de Défense Nationale*, 806, p. 55-60.

FERM (T.), 2017, « Laws in the era of hybrid threats », [Strategic Analysis], n° 3, *Hybrid CoE*. Disponible en ligne : <https://www.hybridcoe.fi/publications/hybrid-coe-strategic-analysis-3-laws-in-the-era-of-hybrid-threats/> (consulté le 20 Juin 2021).

FOURMONT (A.), RIDARD (B.), 2020, *Le contrôle parlementaire dans la crise sanitaire*. [Policy Paper], Fondation Robert Schuman, Question d'Europe.

FREEDMAN (L.), 2013, *Strategy: A History*, Oxford, Oxford University Press.

GARCIA, (J. P. V.), QUIRÓS, (C. T.), SORIA, (J. B.), March 2021, « Strategic communications as a key factor in countering hybrid threats », [Etude], *European Parliamentary Research Service, Scientific Foresight Unit (STOA)*, PE 656.323. Disponible en ligne : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656323/EPRS_STU\(2021\)656323_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/656323/EPRS_STU(2021)656323_EN.pdf) (consulté le 10 Juin 2021).

GIANNOPOULOS (G.), SMITH (H.), THEOCHARIDOU, (M.), 2020, « The Landscape of Hybrid Threats: A conceptual model », [Rapport de Recherche], *European Commission, Hybrid CoE*. Disponible en ligne : <https://www.hybridcoe.fi/publications/the-landscape-of-hybrid-threats-a-conceptual-model/> (consulté le 10 Juin 2021).

GREENE (S.), ASMOLOV (G.), FAGAN (A.), FRIDMAN (O.), GJUZELOV (B.), 2021, *Mapping Fake News and Disinformation in the Western Balkans and Identifying Ways to Effectively Counter Them*, PE 653.621, Février 2021, Bruxelles, Direction générale des politiques extérieures de l'Union.

GRGIC (G.), 2021, « The Changing Dynamics of Regionalism in Central and Eastern Europe: The Case of the Three Seas Initiative », *Geopolitics*, p. 1-23.

HICKMAN (K.), WEISSMAN (M.), NILSSON (N.), BACHMAN (S.-D.), GUNNERIUSSON (H.), THUNHOLM (P.), 2017, « Hybrid Threats and Asymmetric Warfare: What to do ? », [Acte de conférence], Stockholm, Swedish Defense University, p. 1-41.

HOORICKX (E.), 2017, *La défense contre les « menaces hybrides » : la Belgique et la stratégie euro-atlantique*, [Etude], *Sécurité et Stratégie*, n° 131, Bruxelles, Institut Royal Supérieur de Défense.

HUGHES (D.), 2016, « What does lawfare mean ? », *Fordham International Law Journal*, n°1, Vol. 40, p. 1-40

KITTRIE (O.-F.), 2016, *Lawfare: Law as a Weapon of War*, Oxford, Oxford University Press.

KMEZIĆ (M.), 2019, « EU Rule of Law Conditionality: Democracy or “Stabilitocracy” Promotion in the Western Balkans ? », in DŽANKIĆ, (J.), KEIL, (S.), KMEZIĆ (M.) (eds.), *The Europeanisation of the Western Balkans. New Perspectives on South-East Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, p. 1-251.

KRAGH (M) et ÅSBERG (S.), 2017, « Russia's strategy for influence through public diplomacy and active measures: the Swedish case », *Journal of Strategic Studies*, n° 40, Vol. 6, p. 773-816.

LIMONIER (K.), AUDINET (M.), 2017, « La stratégie d'influence informationnelle et numérique de la Russie en Europe », *Hérodote*, n° 164, p. 123-144.

MALIS (C.), 2016, « Guerre hybride et stratégies de contournement », *Revue Défense Nationale*, n° 788, p. 24-30.

MENDELSKI (M.), 2015, « The EU's Pathological Power: The Failure of External Rule of Law Promotion in South Eastern Europe », *Southeastern Europe*, n° 39, Vol. 3, p. 318-346.

MUNOZ MOSQUERA (A. B.), 2016, « Lawfare in Hybrid Wars: The 21st Century Warfare », *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, n° 1, Vol. 7, p. 63-87.

POLLICINO (O.), SOMAINI (L.), 2020, «Online Disinformation and Freedom of Expression in the Electoral Context: The European and Italian Responses» in BAUME, (S.), BOILLET, (V.), MARTENET, (V.) (eds.) *Misinformation in referenda*, London, Routledge, p. 1-336.

POLYAKOVA (A.), 2018, *The Kremlin's Trojan Horses 3.0: Russian Influence in Denmark, The Netherlands, Norway, and Sweden*, [Rapport], Atlantic Council, Washington DC. Disponible en ligne : <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/the-kremlins-trojan-horses-3-0/> (consulté le 10 juin 2021).

RAYCHEV (Y.), 2020, «Lawfare as a Form of Hybrid War: the case of Bulgaria; an Empirical View», *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, n° 2, Vol. 20, p. 245-270.

RIEHLE (K. P.), 2021, « Winners and Losers in Russia's information war », *Intelligence and National Security*, p. 1-8.

SARI (A.), 2020, «Legal resilience in an era of grey zone conflicts and hybrid threats», *Cambridge Review of International Affairs*, n° 6, Vol. 33, p. 846-867.

SCHIMMELFENNIG (F.), SEDELMEIER (U.), 2004, « Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe », *Journal of European Public Policy*, n° 4, Vol. 11, p. 661-679.

SHELLEY (L.), 2016, « Following the Money: Examining Current Terrorist Financing Trends and the Threat to the Homeland, Homeland Security's Subcommittee on Counterterrorism and Intelligence, May 12, 2016: Nouvelles menaces, hybrides, etc., une vision américaine (texte en anglais) », *Sécurité globale*, n° 7, p. 153-159.

TELO (M.), FAWCETT (L.), PONJAERT (F.), 2015, *Interregionalism and the European Union: a post-revisionist approach to Europe's place in a changing world*, New York, Routledge.

TENENBAUM (É.), 2016, « Guerre hybride : concept stratégique ou confusion sémantique ? », *Revue Défense Nationale*, n° 788, p. 31-36.

TENNIS (M.), 2020, *Russia Ramps up Global Elections Interference: Lessons for the United States*, Strategic technologies blog, *Center for Strategic and International Studies*. Disponible en ligne : <https://www.csis.org/blogs/technology-policy-blog/russia-ramps-global-elections-interference-lessons-united-states> (consulté le 15 juin 2021).

WIGELL (M.), 2019, « Hybrid interference as a wedge strategy: a theory of external interference in liberal democracy », *International Affairs*, n° 2, Vol. 95, p. 255–275.

WIGELL (M.), MIKKOLA (H.), JUNTUNEN (T.), 2021, *Best Practices in the whole-of-society approach in countering hybrid threats*, PE 653.632, Mai 2021, Direction générale des politiques extérieures de l'Union, Bruxelles. Disponible en ligne : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653632/EXPO_STU\(2021\)653632_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653632/EXPO_STU(2021)653632_EN.pdf) (consulté le 9 juin 2021).

WIJNJA (K.), « Countering hybrid threats: does strategic culture matter ? », *Defence Studies*, p. 1-19