

La Force de gendarmerie européenne

Par Lencka Popravka

Avec 16 missions et opérations de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) en cours, l'Union Européenne (UE) s'affirme comme un acteur du maintien de la paix. De façon notable, la majorité de ces missions sont des missions civiles, ce qui dénote une évolution des méthodes et des objectifs. Comme le soulignent Giovanni Arcudi et Michael E. Smith, cette montée en puissance se justifie par trois grandes tendances : l'augmentation de demande globale d'interventions depuis la fin de la Guerre froide, le fait que l'Organisation des Nations Unies (ONU) ne soit plus le premier pourvoyeur de forces multinationales de maintien de la paix, et enfin une prise de conscience croissante quant aux limites des réponses militaires, s'accompagnant d'une montée en puissance des ressources civiles.¹ Au niveau des Nations Unies, la régionalisation du maintien de la paix est apparue comme pertinente car elle implique une répartition des tâches entre l'ONU et organisations régionales : *“La première coordonne et contrôle, alors que les secondes mettent en œuvre en assumant davantage de responsabilités”*.² Au sein de l'Europe, cette régionalisation implique la participation de nombreuses organisations. Par exemple, comme le souligne le Professeur Norodom,³ dans le cadre du conflit en ex-Yougoslavie, sont intervenus l'Union de l'Europe occidentale (UEO), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et enfin l'UE. Cette multiplicité nécessite bien sûr une coordination, mais permet de profiter des spécificités de chacune. C'est donc sur un territoire habitué à la multiplicité des organisations aux fonctions complémentaires que les États ont créé la Force de gendarmerie européenne (FGE).

Il est intéressant de noter que la FGE n'est pas la première force à être créée sur le territoire européen. Il y a tout d'abord eu la Brigade franco-allemande, créée durant le sommet de Karlsruhe de 1987, mais aussi le Corps européen de défense, initiative franco-allemande datant de 1992. Surtout, avant la création de la FGE, furent créées la Force d'intervention rapide européenne en 1995, dissoute en 2012, et la Force marine européenne, elle aussi créée en 1995. Toutes deux ont été pensées dans le cadre de l'UEO et sont caractérisées par une non-permanence, qui a été abandonnée dans le cadre de la FGE.

La FGE est une organisation à bien des égards particulière dans le paysage des organisations de défense européenne. Impulsée par la France, cette force trouve son origine dans une déclaration d'intention signée par la France, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et les Pays-Bas parallèlement à la réunion informelle des ministres de la Défense des États-

¹ G. Arcudi & M.E. Smith, “The European Gendarmerie Force : A Solution in Search of Problems ?”, *European Security*, vol.22, n°1, 2013, pp.1-20.

² A.T. Norodom, “Maintien de la paix”, *Répertoire de Droit international*, Paris, Dalloz, juin 2012, §109.

³ *Ibid.*, §113 et suivants.

membres de l’UE le 17 septembre 2004.⁴ Portée par des États-membres de l’UE, elle demeure pourtant une organisation indépendante de l’UE, fondée par un traité propre,⁵ qui est envisagée comme un outil au service de la PSDC de l’UE – mais pas seulement.

La FGE comme exemple d’une coopération européenne hors UE

La plupart des États ayant fondé la FGE, à l’exception de la France, privilégiaient un développement à l’intérieur de l’Union. Au fil des négociations, les difficultés sont apparues autour de cette option, notamment à cause de la réticence de certains États-membres face aux forces militaires assurant des missions de police.⁶ De fait, le choix a été opéré de développer une structure de coopération européenne hors UE. De cette particularité découle que son développement a été marqué par l’intergouvernementalité. Les États-parties, originellement tous membres de l’UE, ont fait le choix d’une structure qui en soit indépendante, ceci bien que sa genèse se soit inscrite dans le cadre des évolutions de la PSDC de l’Union.

Une structure indépendante et logiquement intergouvernementale

La Force de gendarmerie européenne est le fruit de deux textes. D’une part, la déclaration d’intention du 17 septembre 2004,⁷ qui situe déjà précisément les buts et l’organisation de la Force dans un cadre non contraignant. D’autre part, le traité signé à Velsen le 18 octobre 2007, qui donne un fondement à l’existence juridique de la FGE.⁸ Dès la déclaration d’intention, les objectifs semblent clairs : offrir à l’Europe la capacité de mener des missions de police au sein d’opérations de gestion de crise dans le cadre de la déclaration de Petersberg, offrir un cadre multinational pour les États qui désirent rejoindre les opérations de l’UE, et participer aux initiatives d’organisations internationales en matière de gestion de crises.⁹ La lecture de ces objectifs apporte une meilleure compréhension du positionnement de la FGE. Cette force apparaît comme un outil ancré dans le cadre européen de défense, comme en témoigne la référence explicite à la déclaration de Petersberg, et donc à l’Union d’Europe occidentale ; elle apparaît aussi comme un outil de facilitation à l’intention d’États intéressés par ces missions, au-delà d’une éventuelle appartenance aux organisations européennes ; elle semble enfin incarner la reconnaissance d’une diversité des origines des initiatives de gestion de crises. Au-delà ces objectifs qui semblent consacrer la FGE comme un facilitateur européen en matière de gestion de crise, la FGE est fondée sur la croyance que l’interopérabilité entre gendarmes et

⁴ Cette réunion s’est tenue à Noordwijk. Le texte de la déclaration finale figure dans le *Chaillot Paper* n°75, *EU Security and Defence, Core Documents 2004*, vol. V, février 2005, pp.236-241.

⁵ Traité entre l’Espagne, la France, l’Italie, les Pays-Bas et le Portugal portant création de la Force de gendarmerie européenne (EUROGENDFOR), signé à Velsen le 18 octobre 2007, entré en vigueur le 1^{er} juin 2012.

⁶ M. De Weger, *The Potential of the European Gendarmerie Force*, La Haye, Clingendael, 2009, p.12.

⁷ *Chaillot Paper* n°75, 2005, *op.cit.*, p.236 et suivantes.

⁸ Traité entre l’Espagne, la France, l’Italie, les Pays-Bas et le Portugal.

⁹ Cf. déclaration d’intention, précitée, point 1.

militaires est plus grande qu’entre militaires et forces ordinaires de police,¹⁰ ancrant toujours cette force dans une recherche d’efficacité opérationnelle. Selon David T. Armitage et Anne M. Moisan, la FGE existe, dans l’esprit des États-parties, pour combler “*a security niche*”¹¹ grâce à cette nature militaire des forces mobilisées.

Dès la lecture de la déclaration d’intention, et cela est renforcé par la lecture du traité, la structure institutionnelle de la Force s’affiche comme un spécimen classique de coopération intergouvernementale. La structure de commandement s’incarne par le Comité interministériel de haut niveau (CIMIN), qui réunit des “*représentants des ministères compétents de chacune des Parties*”¹² ; à savoir, selon Franck Durand, “*un haut représentant du ministère des Affaires étrangères, un haut représentant du ministère de la Défense ou du ministère de l’Intérieur, le général commandant ou le directeur général de chaque force de gendarmerie*”.¹³ Ce comité, dont le traité précise qu’il décide lui-même de sa composition, sa structure, son organisation et son fonctionnement, est marqué par l’exigence absolue d’unanimité et par des missions essentielles au fonctionnement de la Force. En effet, le CIMIN a non seulement un rôle de contrôle politique et de nomination des postes-clés de la Force, mais également une mission de suivi du respect des objectifs énoncés dans le traité. Surtout, il décide de l’action matérielle de la FGE : décision sur son éventuelle participation à des missions, définition du cadre des actions qu’elle mène, concertation avec les organisations internationales au cas par cas pour la désignation de son commandant ou encore au sujet de la structure de son quartier général, et enfin gestion des demandes de coopération des États tiers, ou des candidatures au statut d’observateur ou de partenaire.

Cette structure demeure classique pour une organisation internationale, surtout dans un domaine aussi régalien que la coordination entre des forces de police à statut militaire. Néanmoins, cette structure pourrait être considérée comme nuisible à l’efficacité de la FGE en raison de l’exigence de l’unanimité, mais aussi d’éventuelles visions divergentes de l’utilité et de l’usage adéquat¹⁴ de cette force. À cet égard, il semble intéressant de replacer la Force de gendarmerie européenne dans le contexte qui a vu sa naissance, à savoir le développement de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Un développement ancré dans le contexte du développement de la PSDC

L’émergence de la FGE s’inscrit dans un contexte d’une prise de conscience des États-membres de la nécessité d’avoir une visibilité sur les capacités dans le cadre de la PSDC. Cette prise de conscience a tout d’abord été matérialisée par la décision du Conseil

¹⁰ Arcudi & Smith, 2013, *op.cit.*, p.3.

¹¹ D.T. Armitage & A.M. Moisan, “Constabulary Forces and Post-Conflict Transition : The Euro-Atlantic Dimension”, *Strategic Forum*, n°218, 2005, p.4.

¹² Article 7 du traité.

¹³ F. Durand, “La Force de gendarmerie européenne : instrument de la politique de sécurité et de défense commune de l’Union Européenne”, *Revue de l’Union Européenne*, n°620, juillet-août 2018, pp.444-452.

¹⁴ Sur les oppositions de vision qui ont pu accompagner le développement de la FGE, voir Arcudi & Smith, 2013, *op.cit.*, p.5 et suivantes.

européen d’Helsinki selon laquelle les États-membres devaient être en mesure, d’ici 2003, de déployer “dans un délai de 60 jours et de soutenir pendant au moins une année des forces militaires pouvant atteindre 50 000 à 60 000 personnes, capables d’effectuer l’ensemble des missions de Petersberg”.¹⁵ Au moment de la proclamation de la déclaration d’intention concernant la FGE, les missions de Petersberg sont les missions humanitaires et d’évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les opérations de rétablissement de la paix.¹⁶ Force est de constater qu’à l’exception de la dernière mission qui vise expressément les forces de combat, les forces militaires exerçant des missions de police peuvent pleinement trouver leur place dans les réponses aux missions de Petersberg.

Les conclusions du Conseil européen offrent également une orientation qui donne un éclairage en demi-teinte sur la création de la FGE : la référence à la nécessité de permettre à des États “européens membres de l’OTAN qui n’appartiennent pas à l’UE”¹⁷ de participer à la gestion militaire d’une crise justifie l’existence de la FGE comme facilitateur des relations. En revanche, les conclusions précisait également que “de nouveaux organes et de nouvelles structures politiques et militaires seront créés (...) dans le respect du cadre institutionnel unique”.¹⁸ Vis-à-vis de cette affirmation, la FGE semble être une solution pour ne pas passer par le cadre institutionnel de l’Union sans mettre à mal le cadre institutionnel unique, puisqu’il s’agit d’un traité à part. Il est également intéressant de remarquer que la déclaration d’intention quant à la FGE a eu lieu la même année que les réflexions britannique, allemande et française autour du concept de *battle group*,¹⁹ qui a en commun avec la FGE la volonté de répondre au besoin d’une force rapidement déployable. Pour autant, les *battle groups*, contrairement à la FGE, n’ont point encore prouvé leur opérationnalité.²⁰

Il est à noter qu’au fil du développement de la Force de gendarmerie européenne, le flou a été entretenu par la parole politique sur les liens entre cette force et l’Union. Cette confusion est renforcée par certaines questions écrites de membres du Parlement européen à la Commission, qui doit rappeler que la FGE est un projet intergouvernemental et qu’elle ne peut intervenir sur le sol des États-membres.²¹ Surtout, cette confusion a été développée notamment durant la cérémonie d’ouverture du quartier général de la Force, durant laquelle le ministre de l’Intérieur portugais a assimilé l’événement à “a significant step in the development of a European Security and Defence Policy”.²² Néanmoins, la FGE semble surtout être une coopération au statut mal connu, pouvant être envisagée comme une

¹⁵ Conclusions de la Présidence, Conseil européen d’Helsinki, 10 et 11 décembre 1999, point II, §28.

¹⁶ Cf. article 17, Traité de Union Européenne, version Nice.

¹⁷ Conclusions de la Présidence, *idem*.

¹⁸ *Ibid.* Cf. https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_fr.htm#b.

¹⁹ C. Schneider, “Défense”, *Répertoire de Droit européen*, avril 2019, chapitre 5, section 1.

²⁰ C. Schneider, “Le renforcement de la légitimité de la PSDC”, in J. Auvret-Finck (ss.dir.), *Vers la relance de la PSDC ?*, 2014, Bruxelles, Larcier, pp.69-116, spécialement p.96.

²¹ Arcudi & Smith, 2013, *op.cit.*, p.7.

²² *Ibid.*

coopération renforcée en dehors des traités, et dont une partie de la doctrine appelle à son intégration dans l’UE,²³ sans doute sans grand succès.

La FGE est une illustration de la pertinence de l’article 42§3 du Traité de l’Union Européenne, qui dispose que “[l]es États-membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense commune”. Le fait que cette possibilité soit prévue dans le traité justifie une vision particulière de la FGE de la part de l’Union Européenne, sans que la contribution de la Force de gendarmerie à des opérations organisées par d’autres organisations ne soit remise en cause.

La FGE, outil au service de l’UE et de la communauté internationale

La Force de gendarmerie européenne a eu l’occasion de démontrer son opérationnalité dans le cadre de plusieurs missions qui ont profité des différents aspects de ses capacités. Au vu du statut de cette force, il apparaît pertinent d’examiner le rôle de la FGE vis-à-vis de l’Union Européenne, d’une part, mais aussi au service d’autres organisations internationales, en particulier l’ONU, de l’autre.

La FGE, une force principalement au service de l’UE

Malgré son indépendance statutaire, déjà abordée, force est de constater que la FGE est envisagée par l’Union comme un outil. Cela est renforcé par l’affirmation de la part de la FGE elle-même qu’elle est “*first and foremost at the disposal of the EU*”.²⁴ Dans le même esprit, le seul État non-membre de l’Union impliqué dans la Force de gendarmerie, la Turquie qui y a un statut d’observateur, profite de l’existence d’un cadre institutionnel pour la participation des États tiers aux opérations et missions PSDC.²⁵

Parmi les opérations auxquelles a contribué la Force de gendarmerie européenne, la majorité sont des missions PSDC : sur 13 opérations menées depuis 2004, 10 sont des missions de l’Union Européenne. Il est intéressant de noter qu’il semble que dès que la FGE est impliquée dans une mission de l’Union, elle devient transparente. En effet, que ce soit dans les décisions ou dans la communication du Service européen d’action extérieure (SEAE), nulle mention n’est faite de la FGE comme organisation autonome. La seule mention y a trait aux agents des États-membres et des États tiers, dont le statut est précisé dans les décisions portant création des missions, mais la FGE semble se diluer dans un cadre opérationnel plus grand, donnant l’impression qu’elle n’existe que pour garantir une mobilisation efficace des capacités. Dans le même esprit, la FGE est qualifiée par la

²³ Voir, par exemple, B. Gorka-Winter, *EU Operational Engagement Struggling for Efficiency: Report from the 2nd European Strategic Forum, Brussels 2007*, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007.

²⁴ Cité par la Direction de la planification de gestion de crise, note au Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises et au Groupe politico-militaire sur la coopération avec la FGE dans le cadre de la PSDC, 16 juin 2014, EEAS 01207/14, p.8.

²⁵ Accord entre l’Union Européenne et la République de Turquie établissant un cadre pour la participation de la République de Turquie dans les opérations de gestion de crise de l’Union Européenne, *Journal officiel de l’Union Européenne*, 12 juillet 2006, L 189/17.

communication de la gendarmerie non pas comme une organisation à part, mais comme un “*outil de gestion de crise*”,²⁶ évoqué parallèlement avec les associations de forces de type gendarmerie. Cependant, la présidence néerlandaise de la FGE a affirmé sa volonté à la fois d’améliorer la visibilité de la FGE, et de développer une coopération plus étroite avec l’UE,²⁷ surtout à l’heure où l’Union renforce sa prise en compte de l’aspect civil de la PSDC avec l’adoption d’un texte dédié.²⁸ Cette volonté d’une coopération plus étroite s’est incarnée dans la signature d’un accord administratif-cadre le 26 avril 2018, qui permet au SEAE d’avoir accès à l’expertise de la FGE pour certaines thématiques liées à la gestion de la sécurité.²⁹

Concernant le contenu du rôle de la FGE dans le cadre de ces missions, une analyse de deux d’entre elles nous en offre une vision diversifiée. Lors de la première opération PSDC à laquelle la FGE a participé, EUFOR Althea,³⁰ la Force de gendarmerie a été engagée de 2007 à 2010. Elle y avait avant tout un rôle de coordination de la contribution de chacun de ses États-membres dans le cadre de cette mission, mais a aussi développé une unité de police intégrée et un état-major sous son commandement, afin de mettre en œuvre le plan sur les accords de paix. L’opération EUFOR Althea est intéressante quant à la modularité de la FGE, force militaire accomplissant des missions de police, puisqu’en Bosnie-Herzégovine l’UE a supervisé la mission de police européenne (EUPM) et l’opération Althea. L’action de la FGE, tout comme l’ensemble de l’opération Althea, s’inscrivait dans un contexte de passage de témoin entre l’OTAN et l’UE, avec donc deux grands objectifs, la dissuasion et la garantie d’annexes aux accords de Dayton.³¹ Comme le souligne Nadège Ragaru, l’existence d’une unité de police intégrée, héritière de la présence d’une Unité multinationale spécialisée (MSU) au sein de l’opération de l’OTAN, a été source de débats entre les États-membres, certains estimant que la mission de lutte contre la criminalité organisée devait dépendre de l’EUPM et non de l’EUFOR ; cette vision n’a pas été suivie, notamment à cause de la complexité d’une réforme du mandat de l’EUPM.³² À cet égard, la FGE apparaît comme un outil précieux pour permettre la complémentarité entre les forces civiles et les forces militaires. Dans un contexte où des États-membres, dont la France, étaient réticents à voir des soldats accomplir des missions de police auxquels ils n’ont pas été formés, et où d’autres, dont l’Italie, ne souhaitaient pas voir leur force de police

²⁶ C. Morin, “La stratégie des trois cercles”, *GENDinfo*, dossier “Coopération opérationnelle internationale”, 15 avril 2018, <https://www.gendinfo.fr/Dossiers/Cooperation-operationnelle-internationale/La-strategie-des-trois-cercles>.

²⁷ *EUROGENDFOR Presidency 2019 : Objectives and Activities*, 15 janvier 2019, disponible en ligne à l’adresse : <https://eurogendfor.org/2019/01/15/eurogendfor-presidency-2019-objectives-activities/>.

²⁸ Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member-States, meeting within the Council, on the establishment of a Civilian CSDP Compact, 19 novembre 2018, ST143052018INIT.

²⁹ EUROGENDFOR, “*EGF and EEAS Sign Arrangement*” : cf. <https://eurogendfor.org/2018/12/12/egf-and-eeas-sign-arrangement>, consulté le 20 septembre 2019.

³⁰ Action commune 2004/570/PESC, 12 juillet 2004, concernant l’opération de l’Union Européenne en Bosnie-et-Herzégovine.

³¹ Spécifiquement l’annexe 1 A, concernant l’application du cessez-le-feu et du maintien de la paix, et l’annexe 2 sur la ligne de démarcation inter-entités.

³² N. Ragaru, “L’opération Althea en Bosnie-Herzégovine et la gestion européenne du ‘post-conflit’”, *Études du CERJ*, 2007, pp.1-38, spécialement p.15.

militaire sous autorité civile,³³ la FGE a incarné quelque chose comme une solution privilégiée pour concilier efficacité et préservation des méthodes de travail de chacun.

La seconde mission est particulière car il s’agit de la première contribution de la FGE à une mission civile de l’UE : il s’agit d’EUCAP Sahel Mali.³⁴ Depuis le début de cette mission en janvier 2015, la Force de gendarmerie européenne a déployé entre douze et dix-neuf personnes. L’objectif de cette mission est d’aider les autorités maliennes à restaurer et maintenir la légitimité de l’État sur l’ensemble du territoire. La FGE participe au conseil stratégique et à la formation des forces de sécurité intérieure maliennes, à savoir la police, la gendarmerie et la garde nationale, en assurant des fonctions d’état-major et d’instruction. La participation de la FGE à cette mission civile démontre encore une fois son adaptabilité de par le statut des forces qui la composent. La collaboration, toujours dans le cadre d’EUCAP Sahel Mali, avec la mission de l’ONU, la MINUSMA, est une bonne occasion d’aborder succinctement la participation de la FGE aux missions onusiennes.

La FGE comme exemple d’une contribution européenne aux missions de l’ONU

Comme évoqué plus haut, la Force de gendarmerie européenne a été envisagée dès sa conception comme une force pouvant être à la disposition non seulement de l’Union, mais aussi d’autres organisations internationales, dont l’ONU ou l’OTAN.³⁵ Dans le cadre onusien, la FGE a participé à la mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) et à la mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), toutes deux créées sur le fondement du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Concernant sa participation à la MINUSTAH, celle-ci a eu lieu dans le contexte particulier du tremblement de terre ayant touché Haïti en 2010, alors que la mission existait depuis 2004 dans le but de garantir une stabilisation politique de l’État. La FGE a été engagée dans un contexte d’augmentation de l’effectif global de la mission, qui comprenait déjà une composante militaire et une composante de police.³⁶ Le CIMIN a approuvé le déploiement de la FGE du 8 janvier au 3 décembre 2010, démontrant que la structure de la FGE lui offre une réactivité notable. Les forces déployées dans ce cadre s’intégraient dans la composante police de la MINUSTAH, avec notamment deux unités de polices constituées (FPU). L’utilisation de cette expression, spécifique à l’ONU, désignant des unités spécialisées dans la gestion de l’ordre public, composée d’un minimum de 125 personnes originaires d’un même État contributeur, dénote cette forme de mise en retrait de la FGE comme organisation dans les missions. En effet, la FGE donne l’impression de s’effacer au profit des méthodes de travail des organisations avec lesquelles elle s’engage.

Cette mise en retrait se constate également dans le cadre de la MINUSMA, où la FGE contribue à l’aspect “police” de cette mission. Elle est engagée dans le cadre de cette

³³ *Ibid.*

³⁴ Décision 2014/219/PESC, 15 avril 2014, relative à la mission PSDC de l’Union Européenne au Mali (EUCAP Sahel Mali).

³⁵ Déclaration d’intention, précitée, point 3, “*Framework*”.

³⁶ Conseil de sécurité des Nations Unies, résolution 1908, adoptée le 19 janvier 2010.

mission depuis février 2018, après que des résolutions du Conseil de sécurité dans ce contexte ont appelé à une meilleure coordination entre les composantes civile, militaire et de police de cette mission³⁷ : par leur statut à part, la FGE et plus largement les forces de type gendarmerie semblent répondre à un besoin. Cependant, dans cette mission, les forces déployées dans le cadre de la FGE remplissent un mandat particulier, s'appuyant sur les capacités de renseignement des forces militaires à mission de police. En effet, une équipe de 9 gendarmes compose le *Criminal Intelligence Unit against Serious Organised Crime and Counter-Terrorism* (CIU SOC&CT), au sein d'une unité de la police des Nations Unies. Leur rôle est de superviser et former les forces nationales déjà en place, mais aussi d'assurer les enseignements adéquats dans les centres de formation de la police et de la gendarmerie malienne.

Conclusion

À la lumière de l'ensemble des éléments précités, et en particulier des missions auxquelles la FGE a participé et participe encore, le statut de cette organisation semble s'éclaircir. Plus que réellement une organisation, elle est un forum pour les États-membres afin d'échanger bonnes pratiques et méthodes, notamment par le biais de l'entraînement, et de garantir une efficacité plus importante pour le déploiement de forces sur des théâtres extérieurs. Le rapport de 2011 de la Cour des comptes française, dans son développement sur la participation de la France aux corps militaires européens permanents, résume bien une réalité qui peut s'appliquer à la FGE :

La réalité est que ces forces n'ont d'européen que le nom. Leur création a répondu, pour chacune d'entre elles, à une situation particulière et à des perspectives purement nationales; créées par traités, leur statut n'est pas uniforme, et leur fonctionnement, comme la décision de les employer, sont régis par la règle du consensus, ce qui signifie qu'un seul des États-membres peut bloquer n'importe quelle décision, ce dont, dans la pratique, les États ne se privent pas.³⁸

Cependant, la FGE n'est pas le seul cadre dans lequel les forces de gendarmerie des États-membres s'engagent. Par exemple, la gendarmerie française a été engagée dans des opérations de l'Union Européenne, par exemple EULEX Kosovo, mais aussi des Nations Unies, par exemple la MONUSCO en République Démocratique du Congo, sans que cet engagement ne se fasse dans le cadre de la FGE. De plus, l'admission en son sein de forces qui ne seraient pas des forces de type gendarmerie a été proposée sans succès par les Pays-Bas.³⁹ Cela a une conséquence du point de vue de l'Union et de la différenciation. Bien que la FGE soit une structure indépendante, l'existence de cette force est une prise en compte de conceptions différentes des missions de police et des forces devant en être titulaires, sanctuarisant une distinction entre les États-membres autour de leur conception de la sécurité publique.⁴⁰

³⁷ Conseil de sécurité des Nations Unies, résolution 2364, adoptée le 29 juin 2017, spécialement point 30.

³⁸ Cour des comptes, *Rapport annuel*, tome 2, 2011, pp.381-388, notamment p.385.

³⁹ De Weger, 2009, *op.cit.*, p.14.

⁴⁰ Voir Arcudi & Smith, 2013, *op.cit.*, notamment p.11 et suivantes.