

CHAPITRE 16

UN ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE ?

Didier Bigo

Contrairement à ce que prévoyaient les experts européens, l'espace de liberté, de sécurité et de justice a été un des champs les plus significatifs d'activité normative de l'Union. Il a gagné en reconnaissance après le 11 septembre 2001, car personne ne pouvait alors se désintéresser des questions de sécurité, et il a été au cœur des débats entre les institutions et les États membres sur les frontières respectives de leurs pouvoirs. L'hyperactivité de l'Union contraste avec les pronostics concernant un secteur qui, aux dires des souverainistes, ne devait jamais s'eupéaniser car trop lié aux activités régaliennes de l'État, et qui, aux dires des intégrationnistes, était bloqué par des procédures trop complexes empêchant de répondre à la demande de sécurité à l'échelle européenne.

Cette hyperactivité ne s'est pas pour autant distribuée de manière harmonieuse, et si les mesures européennes en faveur de la sécurité, des contrôles aux frontières, de la surveillance à l'intérieur comme au-delà des frontières, ne se comptent plus, si les mesures en faveur des investigations judiciaires communes sont fréquentes, il n'en va guère de même pour les droits de la défense en matière judiciaire ou pour une extension à la même vitesse des droits et libertés des citoyens et des étrangers vivant sur le territoire de l'Union. Si l'Union Européenne a favorisé les libertés, c'est avant tout grâce à son élargissement, à sa capacité à encadrer des enjeux administratifs et des prérogatives de souveraineté, et à ses réformes structurelles (les différents traités). Beaucoup d'observateurs ont dès lors l'impression qu'avoir réuni, sous l'autorité d'un seul commissaire européen, ces trois dimensions de liberté, de sécurité et de justice, marquées par des antagonismes assez nets, a été une erreur qu'il faudra corriger à l'avenir¹.

Le Traité signé à Lisbonne en 2007 prévoit la fin des trois piliers différents soutenant le toit de la maison commune européenne mis en place par le traité de Maastricht (1992). Cette séparation est néanmoins si enracinée dans l'imaginaire et les pratiques des acteurs européens qu'ils ont du mal à s'en défaire. Pour beaucoup, sécurité (au sens de sécurité intérieure, incluant la surveillance et le contrôle du franchissement des frontières des étrangers), justice (simplification et accélération des procédures répressives) et liberté (libre circulation des personnes et libération de la peur des menaces les plus graves) sont à jamais liées dans ce que d'aucuns continuent d'appeler le domaine

1. Hasso Lieber et Elspeth Guild, « "Checks and Balances": Dividing DG JLS into Two: an Interior and a Justice Branch; The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights in an AFSJ », dans *The Lisbon Treaty and The Changing Landscape of Liberty and Security in the EU*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2008.

de la justice et des affaires intérieures et, dès lors, relèvent en priorité des ministres de la Justice et de l'Intérieur.

Mais le lien opéré entre différents éléments – libre circulation des personnes, franchissement des frontières, statut de citoyenneté, relation à l'illégalité, à la fraude, à la migration, développement d'une criminalité transfrontière poussée par la mondialisation, relation à l'exploitation du travail, en particulier des femmes et des enfants, mise en place de réseaux mafieux délocalisés, intensification du trafic de drogue et de la circulation de l'argent sale, maintien et apparition de nouvelles formes de terrorisme, nécessité d'une justice rapide et inflexible – est sujet à caution. Ces connexions se sont établies dans un temps relativement court ; elles ont toujours fait l'objet de compétitions âpres entre les services compétents, donnant lieu à des arbitrages différents sur les limites de l'espace en question, et même sur sa pertinence comme « espace ». Ces imprécisions, et, au-delà, cette indécision tiennent certainement aux rapports de force entre différents services, professionnels de ce que l'on qualifie de sécurité « intérieure », même lorsqu'elle dépasse les frontières nationales.

I. UN ACTE DE NAISSANCE DIFFICILE À ÉTABLIR

Les trois Traités instituant la Communauté européenne (CECA, CEE, EURATOM), ne prenaient pas en considération les domaines de la liberté, la justice et la sécurité ; ils évoquaient uniquement une libre circulation des travailleurs et des services, laissant à la Cour de justice le soin de trancher la question des non travailleurs ou des membres de la famille d'un travailleur². Ils créaient aussi une préférence européenne favorisant la libre circulation entre Européens au détriment d'une libre circulation globale. La constitution d'une zone économique spécifique avec une politique tarifaire unique, était au cœur du projet ; les questions de libertés publiques et de police restaient marginales.

Est-ce à dire que les questions de justice et de sécurité sont les dernières « nées » à l'échelle européenne, qu'elles ne sont apparues que tardivement parce qu'elles répondaient à des prérogatives de souveraineté ? Une lecture strictement juridique datant leur émergence à la convention d'application de Schengen de 1990 et au traité de Maastricht en 1992 pourrait le laisser penser, dans la mesure où ces questions n'apparaissent dans le droit européen que par des chemins de traverse, sous forme d'accords internationaux signés par certains pays membres, et qui par la suite s'europanisent partiellement ou totalement (voir encadrés 1 et 2). Mais une lecture sociologique dément ce retard des politiques européennes de sécurité et de justice sur les autres domaines économiques ou sociaux. En effet, la collaboration en matière policière et judiciaire européenne s'est constituée bien avant Maastricht.

Si l'on veut comprendre les mécanismes actuels de collaboration en matière de police, de justice et de circulation des personnes, il est bon de revenir sur leurs origines, car un cycle complet semble avoir été effectué dans les relations entre services américains et services européens. Contrairement à la collaboration judiciaire, la collaboration policière s'est toujours faite discrètement, à travers des réseaux informels dont l'existence n'est reconnue par les autorités que des dizaines d'années après leur établissement. Les premières collaborations effectives remontent aux années 1880, avec des échanges sur la menace anarchiste, mais aussi des efforts pour mettre en place une collaboration des polices contre les criminels moyennant l'établissement de fiches individuelles. Contrairement à une idée reçue, la collaboration policière est donc aussi ancienne que l'établissement des polices nationales³. Mais on peut considérer que les réseaux contemporains de police et de renseignement sont avant tout des produits de l'après-guerre, destinés notamment à établir des règles de protection des données individuelles.

2. Elspeth Guild et Guillaume Lesieur, *The European Court of Justice on the European Convention on Human Rights : Who said What, When*, Londres, Kluwer Law International, 1998 ; Alec Stone Sweet et James A. Caporaso, « La Cour de justice et l'intégration européenne [The Court of Justice and European integration], *Revue française de science politique*, 48(2), 1998, p. 195-244.

3. Cyrille Fijnaut, *Police Cooperation in Europe*, Lectures at the International Symposium on Surveillance, Rechercheschool Zutphen, 2(5), 1987 (Lochem: Van den Brink, 1987).

ENCADRÉ 1 : LES ACCORDS DE SCHENGEN

Dans un premier temps l'espace Schengen a été constitué par les cinq États ayant signé les accords de Schengen le 14 juin 1985 : République fédérale allemande, France et Benelux. Puis s'y sont ajoutés les États signataires de la convention d'application de Schengen (CAS) à partir du 19 juin 1990, qui fixe les règles communes en matière de visa, de droit d'asile, de contrôle aux frontières externes, de coopération entre polices et douanes afin de permettre la libre circulation des personnes au sein des pays signataires sans perturber l'ordre public.

Enfin, lors du traité d'Amsterdam en octobre 1997 cette convention a été incorporée dans l'acquis communautaire (article 2. 15 du Traité). Les règles relatives à la construction de l'espace Schengen sont définies en codécision depuis le 1^{er} janvier 2005.

ENCADRÉ 2 : LES ÉTATS SIGNATAIRES DES ACCORDS DE SCHENGEN

Pays	Signature de la convention Schengen	Date de mise en œuvre
République fédérale allemande, France, Belgique, Pays-Bas-Luxembourg	Signature de l'accord : 14 juin 1985 Signature de la convention : 19 juin 1990	26 mars 1995
Italie	27 novembre 1990	26 octobre 1997
Espagne, Portugal	25 juin 1992	26 mars 1995
Grèce	6 novembre 1992	26 mars 2000
Autriche	28 avril 1995	1 ^{er} décembre 1997
Danemark, Finlande, Suède, Norvège, Islande	19 décembre 1996	25 mars 2001
Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque	21 décembre 2007	21 décembre 2007/30 mars 2008 pour les aéroports
Suisse	12 décembre 2008	12 décembre 2008

Les années 1950 sont aussi formatrices de réseaux transnationaux informels de renseignement, souvent à vocation secrète, et dont les pères fondateurs de l'Europe ne sont que très partiellement au courant. Ils sont pour la plupart d'origine transatlantique, ou se structurent selon les lignes coloniales de domination du monde. Les rencontres entre services de renseignement policier sont souvent menées dans un cadre transatlantique intégrant les Européens de l'Ouest, les Nord-Américains, les Australiens et Néo-Zélandais et souvent les Israéliens. La collaboration se fait par « affinités » entre services, et donne naissance à des réseaux différenciés : collaboration des services policiers de contre-espionnage, collaboration des services militaires dans le cadre de l'OTAN, collaboration des pays de langue anglophone plus ou moins indépendante des autres cercles à dominante continentale.

La coopération entre services de renseignement s'est rapidement différenciée de la collaboration policière, y compris en matière de lutte antiterroriste (Groupe de Trévi), et elle n'a pas utilisé les mêmes canaux d'information. Elle a souvent privilégié les rencontres informelles à haut niveau et l'opérationnel, en refusant l'approche plus organisationnelle et légaliste choisie par les polices judiciaires dans leurs contacts.

À l'inverse, la formalisation des collaborations, *via* l'OIPC-Interpol et les échanges bilatéraux entre polices criminelles, va engendrer une réglementation et une surveillance plus grandes de la coopération policière par les chancelleries. Beaucoup de policiers vont considérer que les circuits d'information deviennent trop longs et trop complexes.

Le succès d'Interpol dans les années 1960 n'y est pas étranger. Mais sa mondialisation rapide sera à l'origine des tensions entre Américains et Européens quant au *leadership*, et de la volonté des Européens d'avoir une structure propre, assurant une meilleure confidentialité, un « Europol ». La collaboration entre Européens prend donc naissance au sein d'Interpol, mais elle se développe ailleurs, dans des clubs et réseaux informels, créés dans les années 1950, et qui s'institutionnalisent pour certains dans les années 1980.

Cette préhistoire de la collaboration a son importance car les réseaux informels ont prospéré et ne se sont guère résorbés avec la création de quelques réseaux formels, contrairement aux espoirs des initiateurs du processus d'institutionnalisation de la coopération policière européenne, mis en chantier à la fois pour s'émanciper de la tutelle américaine et pour soumettre la collaboration internationale à des règles de droit.

L'OIPC-Interpol (Organisation internationale de police criminelle-Interpol) a été créée en 1923 dans le but de promouvoir la coopération policière internationale. Elle comprend aujourd'hui 187 États membres.

II. LA SPÉCIFICITÉ DE LA COLLABORATION POLICIÈRE À L'ÉCHELLE DE L'UNION EUROPÉENNE

Au début des années 1980, l'action policière devient un spectacle construit par les hommes politiques et les médias. Le crime est de plus en plus médiatisé, et la violence politique des groupes clandestins davantage encore. Les hommes politiques sont sommés de s'expliquer sur le terrorisme et le désordre dans les villes. L'Italie est le pays le plus affecté par ce phénomène⁴. Le Royaume-Uni, dont la presse populaire a pourtant fait une tradition de parler du crime, se joint peu au mouvement. En revanche, des thèmes comme la fin de l'insularité avec le tunnel sous la Manche, l'arrivée de migrants illégaux et la nécessité de mieux contrôler les frontières pour préserver l'identité du peuple britannique font recette. On assiste à un renversement significatif de la tendance à la dépénalisation et à l'adoucissement des peines, et des États comme les Pays-Bas, qui continuent dans cette ligne, sont violemment critiqués⁵. La tentation de transformer le migrant en criminel, de voir dans la personne en situation de risque un individu dangereux, responsable du chômage, de la diminution des allocations sociales ou des difficultés de l'économie mondiale, en lieu et place des gouvernants, se fait jour⁶.

Ce climat est atténué par une série d'initiatives visant à sortir l'Europe de la dépression économique, à lui donner une identité plus claire, à forger une véritable citoyenneté européenne, à marquer la place de l'Union européenne comme partenaire des États-Unis. La libre circulation des personnes et l'abolition des contrôles douaniers et policiers entre pays membres deviennent ainsi une thématique centrale. Préparé par de nombreux juristes européens, fondé sur l'idée de mettre en place une Union européenne où les personnes circuleraient librement, ce projet, porté par Felipe Gonzales et François Mitterrand ainsi que par la commission Delors, va générer l'enthousiasme mais aussi de profondes réactions corporatistes et souverainistes. L'Acte unique européen, signé en 1986, aura des effets paradoxaux dans la mesure où il amènera l'établissement de liens entre la question de la mobilité des personnes, celle des contrôles de substitution liés à la disparition des frontières dites intérieures, et les problèmes de police, de douane, d'immigration et d'asile. En effet, aux yeux de ses promoteurs, si la libre circulation ne doit pas entraîner un déficit de sécurité, il convient de mettre en place une citoyenneté européenne active que partageraient les résidents des pays tiers vivant dans l'Union, et il s'agit d'harmoniser les législations dans de nombreux domaines, dont la justice, avec l'idée d'un *corpus juris* européen donnant les bases pour que l'Europe forme un seul et même territoire. L'insistance sur la « date impérative » du 31 décembre 1992

4. Salvatore Palidda, *Polizia Postmoderna: Etnografia Del Nuovo Controllo Sociale*, Milan, Feltrinelli, 2000.

5. Garland David, *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago (Ill.), The University of Chicago Press, 2001; Loïc Wacquant, *Punishing the Poor: The New Government of Social Insecurity*, Berkeley (Calif.), University press, 2008.

6. Didier Bigo, « Criminalisation of "Migrants: The Side Effect of the Will to Control the Frontiers and the Sovereign Illusion" », dans Ryszard Cholewinski, Barbara Bogusz, Adam Cygan et Erika Szyszczak, *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Leiden, Martinus Nijhof publisher, 2004 ; S. Palidda, « La Criminalisation des migrants », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 129, 1999, p. 39-49.

pour la réalisation de ce grand projet visait à susciter un sentiment d'urgence favorable à la mobilisation des énergies. Mais cette période cruciale va aussi mobiliser des énergies opposées, et les espoirs concernant la citoyenneté comme l'unification territoriale vont s'écrouler. Dès 1984, les douaniers crient à la disparition de leur métier et multiplient les contacts. Les policiers aux frontières produisent en 1988 des tableaux statistiques sur l'importance des saisies de marchandises illicites aux frontières. Les conservateurs britanniques se déclarent immédiatement opposés à la libéralisation, obligent l'Irlande, tentée par l'aventure, à les suivre dans leur position de refus au nom de la nécessité de contrôles face à l'IRA. Ils insinuent que le lien entre libre circulation et déficit de sécurité est avancé par la Commission comme prétexte pour s'immiscer dans les questions de souveraineté des États membres, et créer un État fédéral.

Les ministères de l'Intérieur et de la Justice, qui avaient été quasi absents de la signature des accords de Schengen de 1985, se consacrant avant tout aux facilités de circulation transfrontalière pour camions et voitures (cartes vertes), deviennent des acteurs centraux de la convention d'application de ces accords, au nom de la nécessité de mesures de protection pour accompagner la mise en place de la libre circulation. La « conciliation de ces objectifs *a priori* contradictoires mais que nous allons rendre complémentaires et qui feront la grandeur de l'Europe », pour reprendre les termes d'un des hauts dirigeants français de l'époque, va aux yeux de certains justifier le fait de travailler discrètement, en petits groupes confidentiels. Se met alors en place via les groupes Schengen (et les groupes Trevi) une bureaucratie parallèle transnationale d'experts, cette fois-ci strictement limitée aux États membres de l'Union, qui deviendra l'ossature sur laquelle s'appuieront jusqu'aux années 2000 les nombreux projets de réformes.

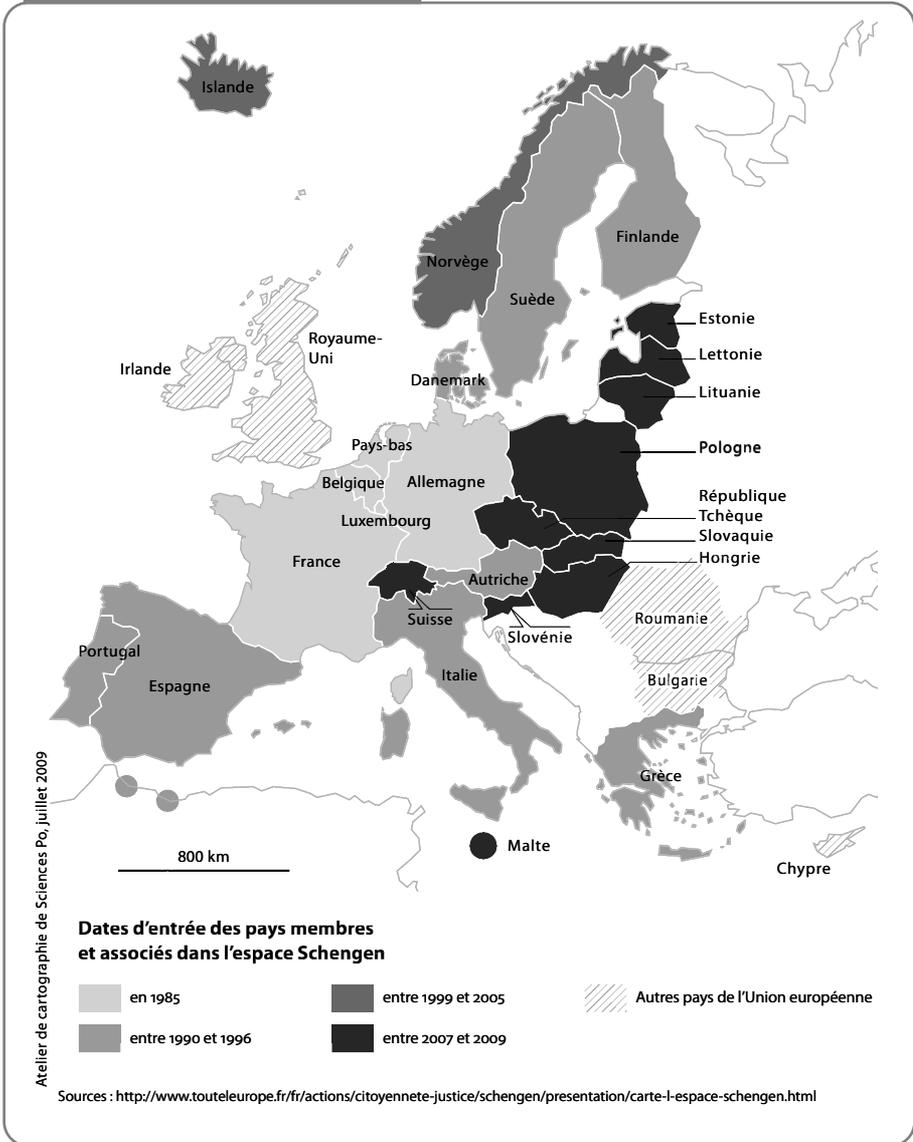
Si l'on compare avec la période précédente, c'est là un élément central. L'europanisation des groupes n'est pas un processus naturel, qui proviendrait de la généralisation d'accords bilatéraux entre pays de l'Union. C'est un processus politique, mis en place par des bureaucrates mécontents de leur position subordonnée dans les réseaux anglo-américains antérieurs, et qui va s'appuyer sur la collaboration « continentale » entre la France, l'Allemagne, le Benelux, et s'étendre par la suite aux autres pays, pour acquérir des sources d'information autonomes, afin de pouvoir échanger sur un certain pied d'égalité avec les Britanniques, et derrière eux, les Américains. Il s'agit d'équilibrer les relations en matière de renseignement, de lutte contre la drogue et de lutte contre le terrorisme. Il s'agit aussi de connecter ces phénomènes avec la « spécificité » européenne en matière d'immigration, tout particulièrement en provenance du Maghreb et de Turquie, à une période où l'on prêche l'immigration zéro.

Cet ensemble initial d'experts partagera toujours l'idée que des solutions techniques permettent d'assurer que mobilité et sécurité aillent de pair. Il suffit pour cela que les politiques donnent leur aval ; les « détails » leur incombent. Mais c'est souvent dans ces « détails » que les enjeux les plus importants de liberté vont se nicher.

Il faudra cinq ans de négociations aux cinq partenaires pour mettre en place ces contrôles plus modernes, avec la création du système informatique (SIS) pour le « Système informatique Schengen » permettant les échanges d'informations, la mise au point de collaborations policières en cas de poursuite ou de filature... et les premiers rudiments d'une collaboration judiciaire avec la mise en place d'un réseau de magistrats

de liaison (dit Sirene), destiné à faciliter les actes judiciaires. Un système de contrôle des arrivées d'étrangers non ressortissants de pays communautaires aux frontières externes de l'Union est établi ; il repose sur des liens entre les consulats des pays européens et les polices des frontières. La mécanique « Schengen » s'affirme ainsi, avec l'idée d'un acquis sur lequel les pays membres qui veulent adhérer au groupe initial ne peuvent revenir.

CARTE 1: L'ESPACE SCHENGEN



En 1990, le « laboratoire Schengen » a réussi à structurer une représentation des relations entre mobilité et sécurité qui va durer presque vingt ans. Si l'influence des groupes d'experts Schengen a été cruciale, néanmoins ils n'ont pas été les seuls acteurs de ce processus : les groupes *ad hoc* immigration et Trevi voient eux aussi cette relation entre libre circulation et insécurité comme une évidence. Le groupe *ad hoc* immigration va par exemple être déserté par les ministères du Travail, de l'Économie et des finances ou de l'Industrie, pour devenir le lieu de rencontre des ministères de l'Intérieur et de la Justice. Très vite, on abandonne une réflexion globale sur une politique harmonisée d'immigration pour se concentrer sur les passages aux frontières et sur la fraude documentaire. L'illégalité du passage est assimilée à une activité criminelle en soi. On évoque les atteintes à la sécurité intérieure de l'Europe en mettant sous ce vocable les activités de police criminelle et les activités de police et d'administration de la gestion des étrangers (qu'ils soient migrants ou demandeurs d'asile). Le groupe Trevi, créé informellement en 1976, mais dont la naissance est officiellement annoncée en 1986 pour montrer que les gouvernements ne sont pas sans réponse face au terrorisme en provenance du Moyen-Orient, va jouer un rôle important dans la structuration de l'idée qu'il existe un lien entre libre circulation et déficit sécuritaire. Au-delà des groupes traitant du terrorisme, du trafic de drogue, du hooliganisme, se crée en 1986 un quatrième groupe (dit Trevi 1992) dont la réflexion vise à compenser par la technologie la fin des contrôles systématiques aux frontières, en étudiant les possibilités d'identifiants biométriques et l'interopérabilité possible des bases de données.

Plus la date du 1^{er} janvier 1992 approche, plus le discours d'opposition à la libre circulation change de forme : les mesures de sauvegarde sont dites compensatoires, et même d'accompagnement. Pour ses promoteurs, il faut présenter le projet Schengen comme équilibré. Il n'est ni une passoire, comme le prétendent les souverainistes, ni une remise en cause de la libre circulation et la transformation de l'Europe en forteresse, comme le proclament certaines ONG.

III. MAASTRICHT, AMSTERDAM, TAMPERE : LE TROISIÈME PILIER DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LA JUSTICE ET LES AFFAIRES INTÉRIEURES

La conférence intergouvernementale de 1991 est marquée par la chute du mur de Berlin et la fin du monde bipolaire de la guerre froide. L'avant-projet du nouveau Traité, qui insiste sur une politique d'harmonisation progressive, sur la citoyenneté européenne et sur la libre circulation est abandonné. Bien que reconnue, la citoyenneté européenne sera limitée aux seuls citoyens des États membres, les étrangers résidant dans l'Union n'y auront pas accès⁷. L'harmonisation progressive est aussi rejetée et l'on voit apparaître la notion de reconnaissance mutuelle des législations nationales en lieu et place d'un effort de convergence. Aucune démocratie ne peut contester la validité des législations nationales des États membres et fait dès lors confiance à l'organisation administrative différente de l'autre État pour arriver à des règles respectueuses des droits et des libertés. Ce discours sur la confiance mutuelle entre administrations va remplacer celui sur l'harmonisation nécessaire et va peser très lourdement sur les questions de franchissement des frontières, d'asile et de police. La libre circulation est conçue comme un risque et non plus comme un développement positif. Les négociateurs reprennent donc l'ensemble de la discussion et arrivent à faire admettre *in fine* qu'une Union Européenne se substitue à la Communauté économique européenne, à condition que les nouvelles sphères de compétences prévues ne relèvent pas des mêmes procédures : les États membres, via le Conseil, doivent conserver un rôle central dans ces sphères. Le concept de « pilier » de l'Union européenne est inventé pour rationaliser quelque peu les compromis qui ont pu être trouvés de justesse. Avec le traité de Maastricht, les trois Communautés sont regroupées en un premier pilier, le seul à avoir une personnalité juridique ; le deuxième pilier est, lui, censé abriter les efforts de coordination des politiques étrangères et de défense ; le troisième inclut les questions de franchissement des frontières, de visas, de droit d'asile, de migration, et les problèmes de police, de lutte contre la drogue, ou contre le terrorisme, ainsi que la coopération judiciaire civile et pénale (titre VI du Traité, articles K1 à K9). On y voit un cas « intermédiaire » entre le premier pilier, où la Commission joue un rôle clé, et le deuxième dans lequel les États restent maîtres du jeu. Des procédures complexes, où les règles d'unanimité et de majorité varient selon les sujets, ainsi que des procédures permettant d'évoluer de l'unanimité vers la majorité (passerelle de l'article 100c/6), sont en effet mises en place (voir encadré 2).

Le nouveau cadre institutionnel instaure une structure centrale avec la réunion d'un nouveau conseil spécialisé dans la justice et les affaires intérieures⁸. Ce conseil s'appuie

7. La Cour de justice tempérera ce point en empêchant une discrimination trop nette à leur égard.

8. Le terme sécurité intérieure, prôné par le ministre de l'intérieur français Pierre Joxe, a été repoussé au dernier moment, les militaires du deuxième pilier voulant avoir l'usage exclusif du terme sécurité, et les Britanniques préférant le terme « internal affairs » au terme « internal security » dont l'usage renvoie pour eux intuitivement au maccarthysme.

sur un comité (dit de l'article K4) réunissant un représentant par pays, qui lui-même s'appuie sur des groupes directeurs (asile et immigration, coopération policière et douanière, coopération judiciaire) dont l'avis se fonde sur le travail des groupes d'experts. La multiplicité des niveaux va aller de pair avec un phénomène d'inversion hiérarchique : dans une large mesure, ce sont les étages inférieurs qui pilotent le projet européen sur les questions de justice, de police et de migration.

On assiste au même moment à la naissance de la première agence européenne dans ce domaine, Europol. Les Allemands évoquent un « FBI européen », embryon de police fédérale, au moins pour l'échange d'informations, quitte à laisser les pouvoirs opérationnels au niveau national. Mais les Britanniques imposent une révision à la baisse de cette ambition. Le compromis sera long à trouver. Une équipe Europol commence à fonctionner dès février 1992 à Strasbourg, mais il faut attendre le 26 juillet 1995 pour que la convention soit signée, prévoyant un siège à La Haye, un directeur allemand et une distinction entre le personnel propre à Europol et les officiers de liaison nationaux qui y sont détachés⁹. Europol va, au fil des ans, s'imposer comme la structure policière pertinente au niveau européen, mais l'informel et les contacts humains continuent d'être privilégiés quand bien même l'accès aux échanges de données se structure maintenant de manière plus formelle.

En parallèle avec Europol, les différents groupes de travail de policiers sur le terrorisme, le hooliganisme, les manifestations et les fraudes documentaires vont doubler les structures formelles et les nourrir par leurs propositions, tout en se plaignant de la création, au sein du troisième pilier, d'une strate de « policiers diplomates », éloignés des réalités de terrain, et trop réceptifs aux demandes d'encadrement juridique du travail policier qui prennent forme au même moment. Celles-ci insistent sur deux points : la nécessité d'une collaboration judiciaire proportionnelle à la collaboration policière et celle d'une plus grande protection des données personnelles qui transitent dans les bases de données. Cette lutte entre pouvoirs discrétionnaires de la police, justifiés au nom de l'efficacité opérationnelle, et formalisation juridique, inspirée par un souci de légitimité et de transparence, va s'exacerber, d'autant qu'elle se double de tensions avec la Commission, qui défend le premier pilier et les principes de non-discrimination contre les volontés des acteurs du troisième pilier de contrôler tout ce qui a rapport au franchissement des frontières.

Le traité d'Amsterdam va marquer une mutation dans les relations entre liberté de circulation et sécurité intérieure. Il prévoit en effet l'insertion dans le Traité sur la communauté européenne d'un nouveau titre intitulé « Espace de liberté, de sécurité et de justice » (ELSJ), ce qui remet en cause l'idée d'un pilier réservé aux affaires intérieures et à la justice, même si la règle de l'unanimité est maintenue pour tous les points sensibles. En inventant la notion d'un espace de liberté, on élargit d'une part la sphère des matières connexes à la libre circulation, tout en assurant leur « communautarisation » partielle. D'autre part, on restreint le domaine du troisième pilier tout en le rationalisant et en intégrant les mesures de Schengen en son sein¹⁰ (voir tableau 3).

9. Convention Europol (JO C 316 27/11/95).

10. Ce qui ne peut se faire qu'en acceptant en contrepartie la possibilité de protocoles *d'opt out*; le premier sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande relative au nouveau titre « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes » du Traité instituant la Communauté européenne; le second sur la position du Danemark sur le même thème mais avec des provisions différentes.

Innovation importante en matière de justice répressive, un « Eurojust » va voir le jour (voir encadré 4). Enfin le Parlement européen et la Cour de justice (à condition que les États membres aient accepté sa compétence) voient leur rôle élargi. Grâce à ce nouvel équilibre, les groupes de juristes et les ONG en faveur des migrants pensent avoir cassé l'association entre asile, migration, franchissement des frontières, d'une part, et coopération policière et judiciaire d'autre part. Pour asseoir son autorité, la Commission recrute des experts des questions de police et de bases de données, plutôt que de faire confiance à son personnel traditionnel, au sein duquel dominent les connaissances économiques et juridiques. La nouvelle direction générale JAI est ainsi secouée par des tensions que le commissaire responsable, Antonin Vitorino a du mal à résoudre. Par ailleurs, les États membres mettent aussi à disposition de la DG des policiers ou des préfets non seulement pour ce qui relève de la collaboration policière et judiciaire, mais aussi pour les questions de frontières et de migration, et ils renforcent le secrétariat du Conseil qui, à partir de cette époque, va jouer un rôle clé dans le troisième pilier (l'espace de liberté/sécurité/justice). Dès lors, sociologiquement, la distinction juridique instituée entre les questions qui relèvent du premier pilier et le troisième pilier (coopération policière) est amenuisée. Cette diversité de vues au sein même de la Commission va se traduire par une tendance au secret et un manque de transparence entre les équipes travaillant sur les différents dossiers, car les unités ont des objectifs différents (rationalisation des procédures, facilitation de la libre circulation, protection des données ou renforcement de l'efficacité des systèmes techniques, collaboration accrue des polices, confidentialité nécessaire à cette collaboration). Les pro-fédéralistes européens sont aussi mal à l'aise : le renforcement de la Commission et la règle de la majorité leur semblent positifs, mais sur certains dossiers, comme les droits des étrangers, la Commission a parfois des positions en retrait en terme de liberté, tandis que la règle de l'unanimité permet de « sauver » quelques dossiers délicats sur le droit d'asile¹¹. Ils sont déconcertés par une Commission qui favorise plus les consensus *a minima* que l'alignement sur les positions les plus protectrices, alors que dans d'autres domaines, avec l'appui du Parlement européen, elle encourage l'harmonisation des procédures pénales (projet de *Corpus Juris*), la protection des données et la transparence.

11. En particulier grâce aux positions finlandaise et suédoise sur ce thème. Autriche, Finlande et Suède ont adhéré à la Communauté européenne en 1994, portant à quinze le nombre d'États membres.

ENCADRÉ 3 : DE LA JAI À L'ESLJ :

DOMAINES DE COMPÉTENCE ET PROCESSUS DÉCISIONNEL

	<p>Traité de Maastricht 7 février 1992 Entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993</p>	<p>Traité d'Amsterdam 2 octobre 1997 Entré en vigueur le 1^{er} mai 1999 Création de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ)</p>	<p>Traité de Lisbonne 13 décembre 2007</p>
1 ^{er} pilier	<p>Reprend les dispositions de la Communauté européenne sur la libre circulation. <i>Droit d'initiative exclusif de la Commission; le Conseil et le Parlement européen décident conjointement; les actes sont soumis au contrôle de la CJCE.</i></p>	<p>Titre IV « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes »: contrôle des frontières extérieures; asile; immigration; coopération judiciaire en matière civile. <i>1999-2004: le Conseil statue à l'unanimité après consultation du Parlement européen et sur proposition de la Commission ou des États membres. Après 2004: la Commission possède un droit d'initiative exclusif, le Parlement européen intervient en codécision.</i></p>	<p>Unification de tous les domaines de l'ELSJ et disparition des « piliers ». <i>Procédure de droit commun pour tous les domaines d'intervention de l'UE (sauf exceptions): le Conseil vote à la majorité qualifiée; le Parlement européen dispose d'un pouvoir de codécision; les actes sont soumis au contrôle de la Cour de justice; la procédure de coopération renforcée est facilitée; l'unanimité est requise pour la coopération policière et la mise en place d'un parquet européen.</i></p>
3 ^e pilier	<p>Titre VI « Justice et affaires intérieures »: Asile; franchissement des frontières; immigration; conditions d'entrée, de circulation et de séjour des ressortissants de pays tiers; lutte contre l'immigration, le travail et le séjour irrégulier; lutte contre la toxicomanie; lutte contre la fraude internationale; coopération judiciaire en matière civile; judiciaire en matière pénale; coopération douanière; coopération policière en matière de lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue et la criminalité internationale. <i>La Commission partage son droit d'initiative avec les États membres sauf pour la coopération policière et le domaine judiciaire; le Parlement européen a un rôle consultatif; les décisions au Conseil sont prises à l'unanimité.</i></p>	<p>Titre VI « Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale »: Terrorisme; traite des êtres humains et crimes contre les enfants; trafic de drogue; trafic d'armes; corruption et fraude; mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie. <i>La Commission partage son droit d'initiative avec les États membres sauf pour la coopération policière et le domaine judiciaire; le Parlement européen a un rôle consultatif; les décisions au Conseil sont prises à l'unanimité.</i></p>	

En dressant un programme d'action spécifique au troisième pilier, le sommet de Tampere d'octobre 1999 est censé clarifier la situation. Cela ne sera pas véritablement le cas, même si Tampere pose comme principe qu'il est illégitime de contrôler aux frontières intérieures les étrangers de pays tiers qui résident légalement dans l'Union et met en avant le droit d'asile et la nécessaire protection des réfugiés. Dans le même temps, on jette les bases d'une agence européenne des droits fondamentaux, en faisant valoir que la lutte contre le racisme, la xénophobie et les discriminations suppose un principe d'égalité de traitement pour toutes les personnes vivant sur le territoire européen, et on développe l'idée d'une meilleure protection des données grâce à des pouvoirs accordés à un superviseur des différentes autorités de contrôle. Tampere apparaît donc à beaucoup, *a posteriori*, comme l'acmé d'un mouvement en faveur des libertés qui va être remis en cause par le 11 septembre 2001. Mais ce sommet consacre aussi un renforcement du lien entre mobilité, insécurité, et pouvoirs discrétionnaires de la police, en proclamant qu'on ne peut jouir de la liberté que dans un espace qui a déjà assuré sa sécurité, laquelle est une condition *sine qua non* de l'établissement des conditions positives de justice et de liberté. Le sommet abandonne également l'idée d'harmonisation au profit de la reconnaissance mutuelle, qui permet aux États membres de ne pas modifier leurs propres règles à la condition d'accepter que les règles des autres États s'appliquent sur leur territoire dès lors qu'elles recherchent les mêmes effets. La coopération judiciaire et le projet Eurojust vont en subir les conséquences, car ce principe suppose une confiance mutuelle qui sera rarement au rendez-vous. Les projets les plus ambitieux (*Corpus Juris* ou procureur européen) vont ainsi être abandonnés¹².

Le réseau Echelon désigne le système mondial d'interception des communications privées et publiques élaboré secrètement depuis la fin des années 1940 par les États-Unis, avec pour partenaires principaux le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. En 1999, le Parlement européen sollicite un rapport qui conclura à l'existence de ce système, déclenchant une controverse sur la liberté d'expression, la surveillance des citoyens et des intérêts économiques.

Enfin, Tampere voit aussi une confirmation officielle de l'échange d'informations avec des services non européens, comme le système de surveillance des télécommunications entre l'UE et le FBI, et cela malgré le scandale Echelon, malgré la prise de position en sens contraire des fonctionnaires de la Commission en charge de la protection des données et malgré les critiques du Parlement Européen.

12. Elspeth Guild, *Constitutional Challenges to the European Arrest Warrant*, Nijmegen, Wolf, 2006; Antoine Mégie, « Arrêter et juger en Europe : genèse, luttes et enjeux de la coopération pénale », *Cultures et Conflits*, 62, 2006, p. 7-9; Steve Peers, « Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union : Has the Council Got it Wrong? » *Common Market Law Reviews*, 1, 41, 2004, p. 5-36; Mitsilegas Valsamis, « Trust Building Measures in the European Judicial Area in Criminal Matters », dans Sergio Carrera et Thierry Balzacq, *Security Versus Freedom*, Aldershot : Ashgate, 2006, p. 279-290.

IV. LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME, ÉLÉMENT DE STRUCTURATION DE L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE ?

Les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis vont amplifier une tendance qui existait déjà auparavant, celle de voir dans les questions de circulation, tourisme, migration ou asile, des problèmes de police et de renseignements, voire militaires. Dans cette optique, la sécurité intérieure, qui peut éventuellement se projeter à l'extérieur pour anticiper les menaces, suppose donc une coopération des pays voisins. De plus, la police et surtout certains services de renseignements, entendent mener une politique discrétionnaire, autonome par rapport aux juges, sans céder à la volonté d'encadrement et de transparence des juristes de la Commission et des différentes autorités de protection des données.

Si l'impact du 11 septembre 2001 sur les institutions européennes est perceptible, c'est surtout à partir des attentats du 11 mars 2004 à Madrid et du 7 juillet 2005 à Londres que le contre-terrorisme va devenir omniprésent et entraîner la « sécurisation » de tous les problèmes rencontrés par l'Union (crime, immigration illégale, franchissement irrégulier des frontières, fraudes aux documents) en imposant sa logique d'énonciation du danger et ses techniques spécifiques (en particulier le recours aux bases de données, au profilage, aux listes d'interdiction).

Bien sûr, dès le 21 septembre 2001, le Conseil justice, liberté, sécurité (JLS) estime que « la gravité des événements récents conduit l'Union à accélérer la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et à intensifier la coopération avec ses partenaires, en particulier les États-Unis » et il présente un plan d'action contre le terrorisme en novembre 2001¹³. Le Conseil de Laeken qui suit va présenter toute une série de mesures prises en matière de sécurité comme un résultat immédiat du 11 septembre, de la solidarité européenne avec les États-Unis, et comme une prise en compte par l'Union des attentes des citoyens européens en matière de justice et de sécurité, de lutte contre la criminalité transfrontière, de la maîtrise des flux migratoires, de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés en provenance de zone de conflits périphériques¹⁴. La Commission mettra en avant la réactivité de l'Union avec la définition du terrorisme, l'extension des capacités d'Europol, la constitution d'un mandat d'arrêt européen, la mise en place officielle d'un Eurojust qui n'existait qu'en tant qu'équipe de projet, la signature d'un accord avec le gouvernement américain sur le signalement des passagers aériens (PNR), mais toutes ces mesures étaient déjà en chantier, et souvent très avancées. La définition du terrorisme au niveau européen tient autant, sinon plus, aux troubles qui ont accompagné le sommet du G7 de Gênes qu'au 11 septembre ; le mandat

13. Raphael Bossong, « The Action Plan on Combating Terrorism: A Flawed Instrument of EU Security Governance », *Journal of Common Market Studies*, 46, 1, 2008, p. 27-48.

14. Extrait du Conseil de Laeken dans « De Tampere à Séville : bilan de la sécurité européenne », *Cultures et Conflits*, 45, 2002, p. 103-113.

d'arrêt européen et Eurojust étaient planifiés de longue date¹⁵, et la nouveauté est sans doute l'acceptation sans réciprocité d'un procureur américain auprès d'Eurojust. Quant au PNR, s'il est accepté sous pression du département du Homeland Security américain, il s'inscrit dans une logique plus ancienne de renforcement des contrôles des passagers. À partir de 2003, les services de police et de renseignements européens d'un côté, les services responsables des frontières extérieures et des visas de l'autre, font des efforts considérables pour s'europaniser, à la condition que cette évolution ne débouche pas sur plus de contrôle juridique, mais au contraire sur une augmentation de leurs pouvoirs discrétionnaires. Ils vont ainsi plaider pour une agence de renseignements et pour un

Le traité de Prüm, signé par sept États-membres de l'UE (27 mai 2005), vise à renforcer la coopération policière et judiciaire en matière pénale, notamment par l'échange de données génétiques, d'empreintes digitales et de données à caractère personnel, et la constitution de patrouilles policières communes.

équivalent européen du Homeland Security américain, via un système de contrôle aux frontières assorti d'identifiants biométriques et d'autorisations préalables de voyage, ou pour un réseau interopérable de bases de données permettant de recueillir, conserver et comparer des données à des fins d'enquête, ce qui aboutira au traité de Prüm et à des accords renouvelés EU-FBI. Certains considèrent toutefois que si ces efforts sont nécessaires pour parer au danger, ils sont aussi utiles pour éviter l'hégémonie américaine dans ce domaine. Il n'y a donc pas un simple alignement sur les positions américaines, mais aussi une volonté de créer une industrie « européenne » des bases de données et des technologies de sécurité qui soit concurrentielle avec celle des États-Unis, tout en assurant une maîtrise des informations concernant les citoyens européens et les étrangers vivant sur le territoire de l'Union. En opposition à la police criminelle, les renseignements vont insister sur le danger que représente Al Qaeda en Europe même, où une forte population d'origine musulmane pourrait lui servir de base, en particulier en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. En dépit du clivage sur la participation à la guerre en Irak, les évaluations communes de la menace ne seront pas marquées par des désaccords profonds. Les services antiterroristes européens partagent plus ou moins la même vision de la menace, même s'ils divergent sur les réponses, et ils ont mis l'accent depuis longtemps sur la thématique de l'ennemi infiltré à l'intérieur¹⁶. S'ils prennent au sérieux la menace d'Al Qaeda, beaucoup de responsables européens considèrent que la lutte antiterroriste est affaire de police et de justice, avec l'aide de services de renseignements, plutôt que de l'armée ou d'agences comme la NSA et la CIA, qui constituent le fer de lance de la politique américaine.

Il est quasiment impossible de dresser un relevé exhaustif des activités de collaboration entre pays européens ou entre eux et des pays tiers dans les domaines couverts par l'Espace de liberté, sécurité et justice après 2001. Par ailleurs, en mars 2007, on dénombrait 51 textes adoptés, 33 en cours d'adoption, 22 communications et 21 rapports, ce qui fait de l'ELSJ l'un des domaines d'activité législative les plus dynamiques. La « dépillarisation » ou « crosspillarisation » des initiatives, qui requiert des collaborations

15. Eurojust est inscrit dans le traité de Nice de l'Union européenne à l'article 31. Une unité provisoire existait depuis le 14 décembre 2000. La décision du Conseil l'instituant est signée du 28 février 2002.

16. Laurent Bonelli, « Un ennemi "anonyme et sans visage". Renseignement, exception et suspicion après le 11 septembre 2001 », *Cultures et Conflits*, 58, 2005, p. 101-129.

fonctionnelles de groupes de la Commission, du Conseil et parfois d'acteurs privés dans le cadre de partenariats spécifiques, a sans doute été un des effets les plus marquants de cette multiplication d'initiatives¹⁷. Cette convergence entre préoccupations de sécurité intérieure et extérieure a été lue par certains comme une contamination du premier pilier par le troisième ; par d'autres comme une atlantisation des politiques européennes¹⁸. On a vu se développer entre réseaux de policiers, de magistrats, de douaniers, de gardes frontières et même de services de renseignements, des échanges d'informations, des collaborations institutionnelles, et un sentiment d'appartenance à un champ professionnel spécialisé dans les menaces à la sécurité intérieure. Cette coopération fonctionnelle transnationale a eu tendance à autonomiser ce champ par rapport aux professionnels de la politique au niveau national et même par rapport au Conseil européen. Ce champ émergent « dégouvernementalise » la politique européenne, renforçant les visions communes des ministères de l'Intérieur, avec leurs enjeux spécifiques sur la politique migratoire, le franchissement des frontières ou l'acceptation des normes américaines de lutte antiterroriste, dont les options sont discutées vivement, mais dont le cadre est accepté comme légitime et naturel. Enfin, le champ « européen » des professionnels de la gestion de l'insécurité voit son centre de gravité déplacé par l'implication des États-Unis dans le jeu européen et par le rôle attribué aux services de renseignements et de contrôle des frontières, au détriment de la police judiciaire et des magistrats, en raison du lien supposé entre terrorisme et entrée des étrangers dans l'Union¹⁹. Cette implication des services de renseignements et des États-Unis a cependant été contrebalancée par la signature du traité de Lisbonne et la mise en place de mécanismes de codécision, de transparence et par l'octroi d'une valeur juridique à la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Les élargissements de 2004 et 2007, en faisant passer l'Union à vingt-sept États membres, ont contribué à changer en partie les stéréotypes négatifs construits par la criminalisation de l'immigration et les discours d'invasion. Les ressortissants des nouveaux adhérents n'ont nullement constitué des pôles mafieux au sein des « anciens » États membres ; ils n'ont pas non plus contribué au développement de la violence politique interne en important les conflits de leurs pays d'origine ; ils ne se sont nullement rués vers les États aux bénéfices sociaux les plus élevés pour profiter de leur nouveau statut de citoyen européen. Ils ont dans l'ensemble apporté une contribution positive et légale aux pays dont le marché du travail était le plus actif et qui les acceptaient immédiatement. En les obligeant à retirer les nouveaux citoyens de l'Union des bases de données du SIS réservé aux ressortissants des pays tiers, la Commission s'est

17. Anneliese Baldaccini, Elspeth Guild et Helen Toner, *Whose Freedom, Security and Justice ? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford, Hart, 2007 ; Thierry Balzacq et Sergio Carrera, « The Hague Programme : The Long Road to Freedom, Security and Justice », dans Sergio Carrera et Thierry Balzacq, *Security Versus Freedom, op. cit.*, p. 1-34 ; Jorg Monar, « The Area of Freedom, Security and Justice after the 2004 Enlargement », *The International Spectator*, 38 (1), 2003, p. 1-18.

18. Didier Bigo, « Internal and External Aspects of Security », dans Cathleen Kantner and Angela Liberatore, « Security and Democracy in the European Union : An Introductory Framework », *European Security*, 15, 4, 2006, p. 385-404.

19. Didier Bigo et al., *Terror, Insecurity and Liberty : Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*, Londres, Routledge, 2008 ; Geoffrey Edwards et Christoph O. Meyer, « Introduction : Charting a Contested Transformation », *Journal of Common Market Studies*, 46 (1), 2008, p. 1-25.

attirée les foudres de spécialistes de la police et des garde-frontières, mais les faits lui ont largement donné raison. Le 21 décembre 2007, jour de la levée des contrôles, a été accueilli avec enthousiasme par les neuf pays admis dans le nouvel espace Schengen (l'entrée de Chypre a été repoussée). La Commission a contribué au maintien de ces valeurs de libre circulation en refusant une citoyenneté de seconde zone, y compris lorsque des pays membres d'importance ont essayé de multiplier les obstacles à une réelle égalité de traitement pour les nouveaux citoyens européens. Certes le cas douloureux des Roms de Tchéquie et de Roumanie montre que les stigmatisations sont reportées sur d'autres populations plus à l'est et plus au sud, ou sur des minorités particulières, plutôt qu'annulées, mais la déconstruction pratique du continuum d'insécurité entre crime, terrorisme, étranger, et l'absence consécutive de montée de la violence et du crime montrent que la liberté de circulation reste toujours une norme positive, active et puissante. De son côté, tout en maintenant des règles spéciales dans les domaines de la sécurité et de la justice, le projet de Constitution qui a abouti, *in fine*, au traité de Lisbonne, a limité les restrictions possibles à la compétence des cours de justice européennes et revalorisé le rôle du Parlement européen en matière de codécision²⁰. Par ailleurs, la mise en place d'un contrôleur européen à la protection des données et d'une agence des droits fondamentaux a rendu plus effective un début de contrôle des activités policières, tout en permettant un débat sur la protection de la vie privée, la protection des données personnelles et la présomption d'innocence (voir encadré 4).

20. Sergio Carrera et Florian Geyer, « The Reform Treaty and Justice and Home Affairs Implications for the common Area of Freedom, Security and Justice », *CEPS policy brief*, 141, août 2007.

ENCADRÉ 4 : LES AGENCES EUROPÉENNES DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES

Nom de l'agence	Date de création	Objectif et mission
FRA Agence européenne des droits fondamentaux	Règlement du Conseil (EC) 168/2007 du 15 février 2007. L'agence est opérationnelle depuis le 1 ^{er} mars 2007	Cette agence remplace l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC) qui avait été créé en juin 1997. Elle est chargée de conseiller tous les acteurs politiques européens au moment de l'élaboration de textes ou d'actions sur les aspects concernant les droits fondamentaux.
Frontex	Règlement 2007/2004 du 26 octobre 2004. L'agence a commencé à fonctionner officiellement en mai 2005	Frontex facilite la coopération opérationnelle du contrôle et de la surveillance aux frontières extérieures de l'Union européenne, elle organise des opérations de contrôle et de retour communes, forme les gardes-frontières, produit une « analyse de risque » (identifie les frontières à haut risque migratoire).
Europol	La convention Europol portant création d'un Office européen de police, a été adoptée par le conseil le 26 juillet 1995, elle est entrée en vigueur le 1 ^{er} octobre 1998, le démarrage effectif d'Europol a eu lieu le 1 ^{er} juillet 1999	Europol vise à améliorer l'efficacité et la coopération des services compétents des États membres afin de prévenir et lutter contre la criminalité organisée internationale, notamment le terrorisme et le trafic de drogues. Europol transmet et obtient des informations grâce à ses officiers de liaison et fournit un soutien technique et stratégique à des opérations menées dans plusieurs États membres.
Eurojust	Eurojust a été créé par la décision du Conseil (2002/187/JAI) du 28 février 2002 lors du Conseil de Nice	Sa mission est d'améliorer la coopération des autorités compétentes des États membres concernant les enquêtes et poursuites relatives à la criminalité grave touchant au moins deux États membres.
Cepol (Collège européen de police)	Décision du Conseil du 22 décembre 2000 portant création du Collège européen de police [Journal officiel L 336 du 30.12.2000]	Le Cepol prend la forme d'un réseau, constitué par la réunion des instituts nationaux de formation des hauts responsables des services de police. Il vise à développer une approche commune des principaux problèmes en matière de prévention et de lutte contre la criminalité, par le biais de cours et de séminaires destinés aux agents de police qualifiés.
OLAF (Office européen de lutte antifraude)	Décision 1999/352/CE de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)	La mission de l'OLAF consiste à protéger les intérêts financiers de l'Union européenne, à lutter contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale, y compris celle perpétrée au sein des institutions européennes.

Concernant les agences de sécurité intérieure, à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), chargé de lutter contre la fraude communautaire, et aux agences du troisième pilier, Europol et Eurojust, s'ajoute en 2004 l'agence Frontex (voir encadré 2), qui, bien qu'elle relève officiellement du premier pilier, est appelée à jouer un rôle déterminant en matière de police et de renseignements. Son rôle est, entre autres, de coordonner la coopération entre États membres en matière de gestion des frontières extérieures en mettant au point un modèle de préparation et d'évaluation commune intégrée des risques.

On notera aussi que le deuxième pilier, à travers les groupes Intelligence division Satcen et surtout Sitcen (les centres de renseignements d'analyse de situation utilisant pour le premier des données satellitaires, pour le second plutôt des données humaines), acquiert un rôle de plus en plus significatif dans la définition de la hiérarchie des menaces en élaborant la liste des organisations terroristes. Enfin, Europol a obtenu une modification de ses attributions, plus de personnel et de moyens, et le directeur d'Europol est autorisé maintenant à passer directement des accords opérationnels avec des pays tiers (États-Unis) ou d'autres organismes internationaux (Interpol) en matière d'échange d'informations.

Ces positionnements des agences les unes par rapport aux autres s'appuyant sur des traditions nationales différentes, ont un rôle structurant. Ils permettent à des coalitions assez hétéroclites de retrouver des lignes simples de clivage. Les clivages frontières/global, contrôle judiciaire et règle de droit/renseignements et discrétionarité, contrôle humain/contrôle technique, déterminent les alternatives. Le rapport à la technique (biométrie, bases de données) par exemple, apparaît globalisateur et « moderne ». Il devient ainsi un marqueur d'appartenance au champ des agences de sécurité « sérieuses », poussant par réaction celles qui ne produisent pas de données ou qui n'ont que peu à échanger, à intensifier leurs relations pour ne pas être marginalisées.

Conclusion

Dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice actuel, l'équilibre des rapports de force entre ce que l'on pourrait appeler les classiques et les modernes est plus ou moins remis en cause²¹. Dans la conception traditionnelle, la police relève avant tout de la police judiciaire et doit suivre au plus près les règles de droit ; elle se fait à l'égard des étrangers au moment où ils franchissent les frontières, avec un minimum d'interférences entre les affaires intérieures et extérieures ou de défense. Cette conception est battue en brèche par une vision qui se veut « adaptée à son temps et aux nouvelles menaces transverses » : pour celle-ci la police est de l'ordre du renseignement, de la prévention, du proactif, de l'anticipation du crime et de l'illégalité ; il est central que la police, y compris criminelle, soit informée par le renseignement et la surveillance de masse.

21. Didier Bigo, « La mondialisation de l'(in)sécurité ? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécuritisation », *Cultures et conflits, Suspicion et exception*, 58, 2005, p. 53-101.

L'idée d'une coopération face à une insécurité globale semble avoir déstabilisé les jeux nationaux traditionnels, dans lesquels la souveraineté est invoquée pour refuser la coopération, ainsi que le discours des juristes arguant de la nécessaire limitation du contrôle policier en termes d'objet, de spécificité et d'accès aux données personnelles. Les justifications par la prévention face à un scénario catastrophe ont été centrales dans cette modification de l'argumentaire « moderne », qui domine maintenant le champ des professionnels de la sécurité. Celui-ci s'est élargi au-delà de la seule Union européenne, avec le rôle clé des États-Unis, tandis que s'intensifiaient les échanges.

Une nouvelle hiérarchie des services « utiles » s'est établie, qui utilise le discours de la lutte antiterroriste, conçue comme une forme de conflit mondialisé de basse intensité, dans lequel il faut anticiper les actions de l'adversaire et le frapper à distance pour l'empêcher de nuire. Cette approche antiterroriste s'est étendue, allant même jusqu'à structurer les visions de certaines bureaucraties concernant les étrangers qui décident de rester dans l'Union pour travailler au-delà des trois mois de leur visa touristique. *A contrario*, les pouvoirs des structures comme le Parlement européen, le superviseur de la protection des données, l'Agence de protection des droits fondamentaux, les juges de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et les services de la Commission européenne à forte dimension juridique normative ont joué pour limiter ce mimétisme avec la politique américaine. La « voie européenne » est plus sensible aux droits fondamentaux et au respect des normes internationales²². S'il entre en vigueur, le traité de Lisbonne pourrait la renforcer. En donnant plus de place au Parlement européen et aux parlements nationaux dans le processus d'élaboration des normes en matière de liberté, de justice et de sécurité à travers la codécision, un accès plus facile aux documents, et la possibilité pour les parlements de peser sur les jeux des bureaucraties avant que les textes ne soient déjà finalisés, le traité de Lisbonne renforce le processus légal. Avec la Charte des droits fondamentaux, il renforce aussi le contrôle juridictionnel et limite la discrétionarité des gouvernements. La création d'une agence chargée de protéger ces droits, la reconnaissance du rôle grandissant des différentes autorités de protection des données personnelles vont dans le même sens²³.

La tension dynamique entre volonté de pouvoir discrétionnaire et garanties juridiques ne semble pas prête de s'arrêter. Les événements ont favorisé les tenants du premier pôle, mais la transnationalisation agit aussi en faveur du second pôle, lorsqu'elle va de pair avec une consolidation de l'État de droit et de son respect dans les mécanismes de l'Union européenne.

POUR APPROFONDIR

ANDERSON (Malcolm), *Policing the World : Interpol and the Politics of International Police Co-Operation*, Oxford, New York (N. Y.), Clarendon Press ; Oxford University Press, 1989.

22. Henri Labayle, *L'Humanisme juridique européen à l'épreuve du terrorisme : le crépuscule de la clémence ?*, Paris, L'Harmattan, 2006.

23. Didier Bigo, Sergio Carrera et Elspeth Guild, « What Future for the Area of Freedom, Security and Justice ? Recommendations on EU Migration and Borders Policies in a Globalising World », *CEPS policy briefs*, 2008.

BALDACCINI (Anneliese), GUILD (Elsbeth) et TONER (Helen), *Whose Freedom, Security and Justice? Eu Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford, Hart, 2007.

BALZACQ (Thierry) et CARRERA (Sergio) (dir.), « The Hague Programme: The Long Road to Freedom, Security and Justice », in Thierry Balzacq et Sergio Carrera, *Security Versus Freedom, A Challenge for Europe's Future*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2006, p.1-34.

BIGO (Didier) et GUILD (Elsbeth), *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, Londres, Ashgate, 2005.

BIGO (Didier), TSOUKALA (Anastassia), BONELLI (Laurent), GUITTET (Emmanuel) et OLSSON (Christian), *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*, Londres, Routledge, *Liberty and Security*, 2008, p.206.

KANTNER (Cathleen) et LIBERATORE (Angela), Security and Democracy in the European Union: An Introductory Framework» *European Security*, 15(4), 2006, p.363-383.

VALSAMIS (Mitsilegas), « Trust Building Measures in the European Judicial Area in Criminal Matters », dans Sergio Carrera et Thierry Balzacq (dir.), *Security Versus Freedom* (Aldershot: Ashgate, 2006).