

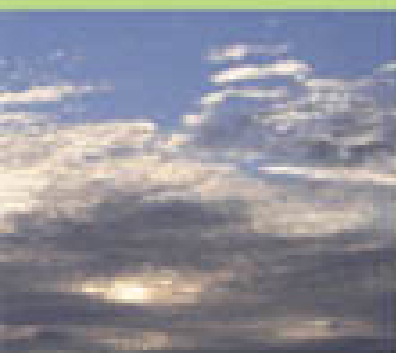


Pierre BERTHELET

LE PAYSAGE EUROPÉEN DE LA SÉCURITÉ INTÉRIÈURE



P.I.E. Peter Lang



Pierre BERTHELET

LE PAYSAGE EUROPÉEN DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE



P.I.E. Peter Lang

Introduction générale

L'Union européenne, ce n'est jamais que douze étoiles dans la constellation du monde globalisé. Mais ces douze étoiles peuvent briller de manière à créer un espace de liberté, de sécurité et de justice¹.

Pour paraphraser Hannah Arendt à propos de l'autorité, la sécurité apparaît comme « le plus impalpable des phénomènes »². Elle est évoquée dans différents domaines de la vie courante : sécurité aérienne, sécurité alimentaire, sécurité civile, sécurité nucléaire, etc.

Le mot « sécurité » paraît galvaudé. Il s'agit d'un terme employé par tous sans qu'il ne semble possible de déterminer la réalité qu'elle recouvre. Il est vrai que lorsqu'on y fait allusion, plusieurs images nous viennent à l'esprit : collision ferroviaire, grippe aviaire, bombes dans le métro, accident de travail, vol à la roulotte, tensions politiques internationales, forces de police, etc.

La sécurité apparaît donc de prime abord comme un concept sans réel contenu. « Elle s'étend des incivilités au terrorisme. Il ne fait pas de doute que la sécurité, [...] portant sur un ensemble aussi vaste, n'a pas d'homogénéité sociologique »³. En définitive, la sécurité est un concept creux. Elle est un « non concept »⁴.

Pourtant, les apparences sont trompeuses. À y regarder de près, la sécurité a une signification concrète car nous sentons bien qu'il existe un point commun à toutes ces images. Ce point commun est l'existence d'un risque. En effet, la sécurité, quel que soit le domaine dans lequel elle est évoquée, est en relation avec cette notion : sécurité nucléaire en lien avec un risque d'explosion nucléaire, sécurité informatique en relation avec un risque d'intrusion de virus dans un système informati-

¹ Ducouloux-Favard, C., « Urgence pour une coopération judiciaire en matière pénale », Colloque de la CEDECE, octobre 2000.

² Arendt, H., *On Violence*, Harcourt : Brace et World, cité par Ricoeur, P., « Pouvoir et violence », *Politique et pensée. Colloque Hannah Arendt*, Paris, Payot, 1996, p. 171.

³ Roché, S., « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », in *Revue française de science politique*, vol. 54, Paris, février 2004, p. 44.

⁴ En référence à l'expression employée par Timsit, G. (« La régulation – La notion et le phénomène », in *Revue française d'administration publique*, n° 109, Paris, 2004, p. 5) concernant la régulation.

que, sécurité civile en rapport avec un risque de catastrophe comme les incendies de forêt, sécurité alimentaire avec un risque de contamination de denrées.

La sécurité intérieure est, pour sa part, en lien avec un type de risque particulier, celui des menaces. Ces menaces sont incarnées par des phénomènes de nature diverse et variée : criminalité organisée, blanchiment d'argent sale, terrorisme, corruption, cybercriminalité, faux monnayage, atteintes à l'environnement et trafics en tout genre (êtres humains, drogue, produits contrefaits, etc.). Différents auteurs, essentiellement en sciences politiques et en sociologie, ont tenté de cerner le concept de menace à la sécurité intérieure.

La menace à la sécurité : réalité ou fiction ?

Sans vouloir être exhaustif, nous identifions deux conceptions majeures diamétralement opposées. Pour les tenants de la première, la menace est donnée alors que pour l'autre, elle est construite.

La première approche, qui correspond au courant réaliste et néoréaliste du système international, décrit la menace comme portant atteinte à la sécurité de l'État. Elle est, dans une perspective hobbesienne, inhérente à la survie de celui-ci⁵. En effet, selon la vision de Thomas Hobbes, l'État, ou Léviathan⁶, a été créé pour assurer la sécurité des individus. S'il n'arrive plus à assurer cette sécurité, qui est sa fonction première, il perd toute légitimité.

Le courant réaliste et néo-réaliste ajoute que l'État est qualifié de « référent de sécurité ». C'est lui qui définit quels sont les contours de « sa » sécurité et, à ce titre, les menaces qui sont susceptibles d'y porter atteinte.

En outre, il est au cœur du système international. Les tenants des écoles réalistes énoncent que ce système est constitué seulement d'États. Ceux des écoles néoréalistes estiment, quant à eux, qu'il est formé d'États et d'autres entités comme les organisations internationales. En tout état de cause, ils admettent que l'État reste l'acteur majeur des relations internationales. Quelles que soient les variantes⁷, les réalistes et les néo-réalistes font de l'intérêt national et de la puissance, deux

⁵ Waltz, K. N. *Theory of International Politics*, New York, Random House, 1979.

⁶ Hobbes, T., *Léviathan*, Paris, Gallimard, 2000.

⁷ Le système international, faute de Léviathan au niveau mondial, est marqué par un risque de conflit permanent. Pour y faire face, certaines écoles considèrent que les États vont renforcer leur puissance, comme les autres écoles le font, ce qui aboutit à un équilibre de puissance. D'autres acceptent l'idée de coopération entre les États. En tout état de cause, elles estiment que cette coopération est avant tout destinée à préserver leur sécurité et reste sous le sceau de la préservation des intérêts nationaux.

concepts centraux de leurs réflexions. Selon eux, les États tentent de maximiser leur intérêt national compris en termes de puissance. L'État puissance⁸, pour défendre son territoire, ses valeurs ou son identité (réalisme défensif), ou encore pour accroître son influence (réalisme offensif) doit faire face à des menaces existentielles. Ces menaces, comme leur nom le précise, visent l'État mais paradoxalement, lui permettent de se définir sur un plan ontologique. En effet, elles constituent l'Autre (*Alter*), l'ennemi, qui, pour Carl Schmitt, fonde l'ordre politique⁹.

Dans le cadre du conflit est-ouest qui s'est déroulé entre la fin des années 1940 et la fin des années 1980, la menace était perçue par les États d'un bloc comme venant des États de l'autre bloc. Depuis la chute du mur de Berlin, d'autres entités forment cet *Alter*, comme le terrorisme ou la criminalité organisée. Ainsi, les attentats du 11 septembre 2001 sont l'expression d'une nouvelle forme de violence que François Heisbourg¹⁰ nomme « hyperterrorisme ». D'autres auteurs évoquent la criminalité organisée qui, prospérant avec la mondialisation, devient une « superpuissance du crime »¹¹ capable de remettre en cause le monopole de l'État en matière de contrainte légitime.

L'idée d'irrationalité, de brutalité et surtout de nouveauté est, selon eux, au cœur des discours des tenants des écoles réalistes et néoréalistes. Ainsi, les attentats de New York marquent une rupture dans l'histoire. Si pour certains, cette nouvelle menace est une tentative d'ébranler l'État en mettant en cause sa capacité à protéger ses citoyens, d'autres vont plus loin en affirmant qu'elle vise à détruire les démocraties occidentales et les valeurs qu'elles véhiculent, notamment celle de liberté. D'autres vont encore plus loin en déclarant, dans une perspective universaliste, qu'il vise à détruire « la » civilisation¹² et, dans une vision toute manichéenne, en déduisent l'existence d'une lutte du « Bien » contre le « Mal »¹³.

⁸ Aron, R., *Paix et guerre entre nations*, Paris, Calmann-Levy, 1962/1984.

⁹ Schmitt, C., *Der Begriff des Politischen*, Berlin, Duncker und Humblot, 1965 (édition de 1932), p. 46-47.

¹⁰ Heisbourg, F., *L'Hyperterrorisme*, Paris, Odile Jacob, 2002.

¹¹ Raufer, X., *Les superpuissances du crime, enquête sur le narco-terrorisme*, Paris, Plon, 1993.

¹² D'autres auteurs, issus davantage d'une autre lignée réaliste, interprètent ces attentats comme étant plutôt un conflit intercivilisationnel. Selon eux, il s'agit d'une tentative de détruire la civilisation occidentale. Ils s'appuient sur la thèse de Samuel Huntington (*Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1997) pour y voir la traduction des affrontements identitaires entre l'Islam et l'Occident.

¹³ La brutalité de la menace s'exprime dans la bestialité sous laquelle elle se révèle. En étant l'antonyme de « la » civilisation, elle devient une forme d'expression de la barbarie.

Pour une partie des auteurs réalistes et néo-réalistes, les menaces à la sécurité intérieure sont décrites comme des cellules cancéreuses susceptibles de contaminer tout l'organisme. Xavier Raufer considère que ces menaces, comme la mafia, prêtes à infiltrer de nouveaux secteurs¹⁴, sont biomorphes : « elles prolifèrent de façon quasi-biologique, de manière incontrôlée et disposent d'une capacité de mutation ultra-rapide »¹⁵. Dans le contexte du chaos mondial¹⁶ existant, elles ont pour caractéristiques d'être imprévisibles, ubiquitaires¹⁷, nomades, déterritorialisées, et surtout de plus en plus dangereuses. Ainsi, toujours selon cet auteur, le terrorisme affectera toujours plus les civils.

Pour les partisans de la seconde approche, le monde est « socialement construit »¹⁸ et, *a fortiori*, les menaces également. Afin de justifier cette position, ils avancent qu'il n'est pas possible d'avoir une vision objective de la sécurité. Pour eux, les acteurs du système international, qu'ils soient ou non des États, sont issus d'un processus historique complexe ayant des dimensions sociales et idéologiques. Contrairement à l'hypothèse réaliste, le courant constructiviste estime qu'il n'est possible d'avoir qu'une vision subjective de la sécurité. En effet, cette dernière est définie par les acteurs eux-mêmes. Or, ceux-ci ont une vision biaisée de la réalité. Alors que les réalistes et les néo-réalistes considèrent la réalité comme un fait indiscutable, les constructivistes estiment qu'elle dépend de toute une série de facteurs liés aux normes, aux règles et aux principes.

De tels facteurs déterminent les intérêts défendus par les acteurs et façonnent leur propre identité. Pour Peter Katzenstein¹⁹, la définition de l'*Ego*, c'est-à-dire le « Nous », et l'*Alter* est intimement liée. Selon lui, les modifications affectant l'identité de l'un entraînent des changements dans la définition de l'identité des autres. En d'autres termes, l'école constructiviste met l'accent sur le fait que l'appréciation de la sécurité

¹⁴ Raufer, X., « Les mafias, grave facteur de risque financier », *Revue de Défense Nationale et de la sécurité collective*, Supplément au n° 3, mars 2005.

¹⁵ Raufer, X., « Bien au-delà des violences urbaines : Gaza, Bagdad – mégapoles et guerre des bidonvilles », in *Les Cahiers de Mars*, Collège interarmées de Défense, n° 181, 3^e trimestre 2004.

¹⁶ Bauer, A., Raufer, X., *Le nouveau chaos mondial. Penser la sécurité dans un monde chaotique : principes et perspectives*, Paris, Riaux, 2007.

¹⁷ « Aujourd'hui, le terrorisme est partout » (Raufer, X., « Menaces terroristes, criminelles, hybrides, la perspective large » Conférence prononcée le 30 mai 2007 dans le cadre du colloque organisé par l'Université de Sherbrooke, *Le terrorisme : une perspective canadienne*, Longueuil, 29-30 mai 2007).

¹⁸ Macleod, A., « Les études de sécurité : du constructivisme dominant au constructivisme critique », in *Cultures et Conflits*, n° 54, Paris, 2/2004, p. 13-51.

¹⁹ Katzenstein, P., *The culture of national security. Norms and identity in world politics*, New York, Columbia University Press, 1996.

est un processus intersubjectif qui découle de la manière dont le « Nous » se définit et dont le « Nous » perçoit « Eux » et *vice versa*.

Alors que certains constructivistes conservent une vision stato-centrée, c'est-à-dire dont l'État est le référent, pour d'autres, comme Ole Waever, la société elle-même, donc indépendamment de l'État, peut être un référent. Dans cette optique, il définit la sécurité, qui devient une sécurité sociétale, comme étant « la préservation dans des conditions d'évolution acceptables, des modèles traditionnels de langue, de culture, d'association, d'identité religieuse et culturelle et des coutumes »²⁰. Par rapport aux conceptions réalistes et néoréalistes, ce n'est plus l'État, mais la société qui perçoit une menace en termes identitaires.

D'autres auteurs vont plus loin en faisant de l'individu le référent de la sécurité. Selon Keith Krause, le concept de « sécurité humaine », « en plaçant l'individu au centre de l'analyse et en se concentrant sur les menaces pesant sur [son] bien-être et [sa] sécurité physique »²¹.

Certains constructivistes, même ceux ayant une vision stato-centrée, ont une analyse « insistant sur l'interaction discursive, les positions d'autorité des énonciateurs, la logique de champ qui structure le dicible et l'indicible et les pratiques des agences de sécurité qui font à un moment donné, pour paraphraser Alexander Wendt, que la sécurité est ce que les professionnels en font »²².

En matière de sécurité intérieure, Didier Bigo²³ examine les discours sur les menaces à la sécurité en mettant leurs énoncés en relation avec les agents sociaux qui les produisent, et en particulier avec les professionnels qui visent à en donner le sens. Selon lui, la sécurité intérieure européenne s'articule autour d'un *continuum* des menaces qu'il dénonce au motif qu'il n'est que l'expression de l'instrumentalisation des différentes agences compétentes en matière de lutte contre divers phénomènes (terrorisme, drogue, criminalité organisée, et immigration illégale, criminalité locale notamment). Cette instrumentalisation n'a d'autres fins que d'accroître leur capacité d'énonciation des menaces, c'est-à-

²⁰ Weaver, O., « Societal Security : the Concept », in Buzan, B., *People, State and Fear, an agenda for International Security Studies in the post Cold-War*, London, Harvester Wheatsheaf, 1991, p. 39.

²¹ Approche critique et constructiviste des études de sécurité http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/etudes-recherches_3119/annuaire-francais-relations-internationales_3123/IMG/pdf/FD001309.pdf

²² Bigo, D., « Sécurité et immigration », in *Cultures et Conflits* n° 31-32, Paris, 1998, p. 7-11.

²³ « 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)sécurisation », in *Cultures et Conflits* n° 58, Paris, 2005, p. 53-100.

dire « dire » qui nous menace et donc, *a fortiori*, dresser les contours de ce que doit être la sécurité.

Des tenants d'une approche dérivant du courant réaliste et néo-réaliste, mettent également en exergue l'idée d'un *continuum* des menaces. Cependant, pour les partisans de ce courant, il ne s'agit pas du calcul d'une agence de sécurité désireuse d'accroître son influence, ni d'une coalition illégitime entre elles, mais des conséquences du chaos mondial. Autrement dit, ils acceptent cette idée d'interpénétration ou de collusion des menaces au lieu de la récuser. Mais selon eux, ces associations existent *objectivement*, en particulier entre le terrorisme et la criminalité organisée. En aucun cas, elle n'est le produit de certains acteurs chargés d'assurer la sécurité.

Une telle association est susceptible d'avoir des effets catastrophiques. Les partisans de ce courant mettent en garde contre la mutation des anciennes menaces et l'émergence de nouvelles. Ils avertissent des conséquences désastreuses de l'apparition de menaces de nature hybride, à mi-chemin entre les revendications politiques et les trafics criminels. Enfin, ils agitent le spectre de nouveaux affrontements de grande ampleur²⁴. Ils prévoient une lecture apocalyptique de l'avenir si les États ne prennent pas conscience des transformations actuelles du monde²⁵, de l'apparition de menaces et de la combinaison de celles-ci. Ainsi, les événements du 11 septembre 2001 ne seraient qu'une répétition générale des conflits qui se dérouleront au cours du XXI^e siècle²⁶.

Entre collaboration et coopération

Dans un cadre économique (création de marchés à l'échelle mondiale), politique (érosion de l'État westphalien) et juridique (développement du droit international public et privé) renouvelé, les services nationaux de sécurité intérieure ont dû revoir leur *modus operandi*. Ils sont sortis d'une vision purement nationale des moyens de lutte contre les menaces qu'ils identifient ou qu'ils « construisent » (selon le point de vue où l'on se place, de celui de l'école réaliste ou de celui de l'école constructiviste), en développant des approches nouvelles fondées sur des méthodes davantage proactives et surtout en renforçant leur collaboration de part et d'autre de la frontière.

²⁴ La « Guerre contre le terrorisme » étant une illustration de ces nouveaux affrontements.

²⁵ Raufer, X., « Menaces, aveuglement et eugénisme lexical », Note d'études du Département de recherche sur les menaces criminelles contemporaines, mars 2007 <http://www.xavier-raufer.com/pdf/aveuglement-menaces.pdf>.

²⁶ Bauer, A., Raufer, X., *La guerre ne fait que commencer*, Paris, J.-C. Lattès, 2002.

La collaboration transnationale entre les services de sécurité intérieure est un concept vaste qui vise à leur permettre de s'apporter une aide mutuelle afin d'opérer à l'interpellation d'individus, de réaliser une écoute téléphonique, de procéder au gel de comptes bancaires, de se transmettre des savoirs théoriques et pratiques sur des techniques et des méthodes dans divers domaines, comme la criminalistique, et d'effectuer des échanges d'organigrammes, de répertoires téléphoniques, de cartes avec zones de compétence, ainsi que de matériel radio.

À la lumière de ce catalogue à la Prévert, la collaboration ressemble à un manteau d'Arlequin à l'aspect multiforme. Elle « apparaît comme une réalité complexe, difficile à cerner dans tous ses aspects et difficile à suivre dans ses évolutions constantes »²⁷.

Des auteurs ont imaginé différents modèles de classification, plus spécifiquement en lien avec l'entraide policière. Didier Bigo²⁸ a appréhendé la collaboration policière sous la forme de cercles concentriques. Il distingue trois types de cercles reposant sur un critère géographique (axé sur différents plans : bilatéral, régional, européen, supra-européen), un critère technique (en référence à des enceintes de nature juridique, politico-diplomatique, ou mixte), et un critère basé sur le degré de formalisation (selon que les organes n'ont pas d'existence reconnue, qu'ils ont une existence connue mais demeurent non officielle, ou encore qu'ils sont officiels et institutionnalisés).

Pour sa part, John Benyon²⁹ a imaginé une typologie fondée sur les niveaux de l'entraide policière. Il a identifié le degré macro (qui correspond au niveau législatif et qui porte sur l'harmonisation ainsi que la coordination des réglementations), le degré moyen (qui correspond au niveau opérationnel et qui a trait au renforcement des canaux de communication ainsi qu'au développement des systèmes d'information) et le degré micro (qui correspond au niveau de base, à savoir l'entraide sur des demandes spécifiques).

Jean-Claude Monnet³⁰ a conçu, quant à lui, un modèle proche de celui de John Benyon en distinguant le plan politique où se négocient les accords multilatéraux, le plan technique qui correspond aux groupes de travail de hauts fonctionnaires chargés de créer des structures de coopé-

²⁷ Leteur, S., *La coopération policière en Europe*, Mémoire de DESS, Faculté de droit de l'Université de Nice, 1991, p. 87.

²⁸ *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Paris, Éditions Complexes, 1992, p. 37.

²⁹ *Police co-operation in Europe. An investigation*, Leicester, CSPO, 1993, p. 12-13.

³⁰ Cité par Sabatier, M., *La coopération policière européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 19-20.

ration et d'harmoniser les pratiques policières, et le plan opérationnel où se situent les formes de coopération ponctuelle.

En nous inspirant de ces modèles, il est possible d'analyser la collaboration entre les services nationaux de sécurité intérieure en fonction, d'une part, du type d'activité et, d'autre part, de l'échelle à laquelle l'entraide se déroule. En effet, il existe deux grands types d'activité en matière d'entraide. Il y a d'abord celle de nature opérationnelle. Cette forme de collaboration comprend l'ensemble des activités qui découlent des missions spécifiques des services nationaux de sécurité intérieure. Il peut s'agir, par exemple, de l'aide apportée à un service dans l'exercice d'une mission de capture de commandos terroristes retranchés dans un bâtiment. Le soutien consiste alors en l'envoi de troupes d'élite et de matériel spécialisé pour des opérations à haut risque. Il y a ensuite la collaboration non opérationnelle, qui, contrairement au cas précédent, implique des activités ne relevant pas des tâches spécifiques des services nationaux de sécurité intérieure. Il s'agit de toutes les actions qui n'entrent pas directement dans le cadre de leurs attributions, comme la mise en commun de meilleures pratiques, l'organisation de séminaires et l'échange de fonctionnaires³¹.

Ces deux grands types d'activité sont exercés à deux échelles différentes, l'une macro et l'une micro. Sur le plan macro, elles sont menées à l'échelle de l'État, voire du continent. Leur rayon d'action est très large, de l'ordre de plusieurs centaines de kilomètres. Elles sont généralement de grande ampleur car elles impliquent les services de nombreux États et le volume des effectifs qui y prennent part, est souvent considérable. C'est le cas des grandes opérations concertées, comme les opérations douanières communes (ODC) par exemple.

À l'inverse, il existe des collaborations au niveau micro, c'est-à-dire à l'échelon régional de l'État. Leur rayon d'action est très faible et il s'agit d'actions menées localement sur des territoires transfrontaliers³².

³¹ Par exemple, les polices de Strasbourg en France et d'Arnhem aux Pays-Bas ont développé une collaboration permettant un échange de fonctionnaires. Dans ce cadre, des délégations ont été envoyées dans le pays partenaire afin d'y découvrir l'organisation des services, les méthodes de traitement de la délinquance ainsi que les pratiques en matière de police de proximité (Préfecture de la Région Alsace – Préfecture du Bas-Rhin, in *La Lettre rhénane*, n° 25, décembre 1999).

³² À ne pas confondre avec transnational. Dans nos propos, le terme transfrontalier renvoie à la dimension locale d'un phénomène. La délinquance transfrontalière a trait, par exemple, à un bassin local situé à cheval sur deux pays.

En revanche, l'idée de transnationalité est un terme plus neutre qui fait référence à un phénomène impliquant au moins deux pays. Ainsi, la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée définit une infraction transnationale comme étant notamment, une infraction commise dans plus d'un État, ou perpétrée dans un État et ayant des effets dans un autre État.

Elles mettent en jeu les services de deux, voire trois pays au maximum. En outre, le volume des effectifs mobilisés est généralement faible³³.

Le Rhin constitue l'exemple parfait de la coopération de proximité. Les policiers allemands et les gendarmes français travaillent souvent ensemble lors des contrôles et effectuent plusieurs fois par mois des services conjoints. Ils vont même pour cela jusqu'à embarquer dans les vedettes des uns et des autres³⁴.

En outre, toujours à partir des modèles exposés ci-dessus, nous pouvons distinguer une collaboration formelle d'une collaboration informelle. Cette distinction, de nature juridique, porte sur le fondement sur laquelle elle repose. La collaboration formelle entre les services nationaux de sécurité intérieure se déroule sur la base d'un texte juridiquement contraignant. C'est le cas, par exemple, de l'entraide menée conformément aux textes adoptés dans le cadre de la coopération Schengen ou celui de l'Union européenne.

La collaboration informelle, quant à elle, se déroule sur la base d'un texte juridiquement non contraignant ou sans la base d'aucun texte. C'est le cas par exemple de l'entraide bilatérale entre des membres de services de sécurité intérieure de deux États membres qui se connaissent et échangent des informations par voie téléphonique, indépendamment des règles liées aux formalités à respecter ou à la nature des renseignements à transmettre. C'est aussi le cas des collaborations réalisées, nous le verrons, dans des « clubs », certains d'entre eux n'ayant aucune base juridique spécifique.

Il est possible d'opérer une autre distinction, de nature politico-diplomatique, entre coopération et collaboration. L'approche est ici différente de celle évoquée précédemment car elle s'efforce d'identifier les actions, non pas en fonction de l'existence d'un texte contraignant, mais du type de sphère d'activité dans laquelle elle a lieu.

Alors que la collaboration (ou l'entraide) est une activité des services eux-mêmes, la coopération est une action collective déployée par les autorités nationales, sur le plan politique ou diplomatique, pour faciliter cette entraide. À l'instar des collaborations, les coopérations interétatiques sont de taille géographique variable en fonction des enceintes au sein desquelles le dialogue est mené. *Primo*, il existe des enceintes à dimension mondiale dans lesquelles les États œuvrent pour promouvoir l'entraide entre les services nationaux de sécurité intérieure. C'est le cas des Nations unies, du G8 (notamment à travers deux de ses groupes de

³³ Même s'il peut être considérable pour certaines opérations « coup de poing ».

³⁴ Arnoult, M., « La coopération policière transfrontalière de proximité en Alsace », in *Gendarmerie nationale*, n° 192 et 193, Paris, 3^e et 4^e semestre 1999, p. 89.

travail, le Groupe de Lyon et le Groupe de Rome) ou du Groupe d'action financière (GAFI).

Le G6, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne

Secundo, il y a également des enceintes à l'échelle européenne. Ces enceintes sont aussi de nature différente dans la mesure où elles peuvent prendre un caractère institutionnalisé, comme, par exemple, les groupes de travail du Conseil de l'Europe et le Groupe G6. Le G6 rassemble les ministres de l'Intérieur des six « grands » pays à savoir l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie la Pologne et le Royaume-Uni. Depuis sa première réunion à Jerez en mai 2003, ce « groupe pionnier »³⁵ se réunit régulièrement pour aborder certains thèmes en lien avec la sécurité intérieure et pour donner l'impulsion aux travaux entrepris dans le cadre de l'Union européenne³⁶.

Le Conseil de l'Europe réunit quant à lui quarante-sept États. C'est en son sein qu'ont été rédigées toute une série de conventions parmi lesquelles la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 et ses protocoles du 15 octobre 1975 et du 17 mars 1978³⁷, ainsi que la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et ses protocoles du 17 mars 1978 et du 8 novembre 2001³⁸. Parallèlement à cela, tout un ensemble de textes non contraignants ont été adoptés dans ce cadre, comme la recommandation relative aux techniques spéciales d'enquête et la recommandation visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police³⁹.

L'Union européenne regroupe pour sa part vingt-sept États (ci-après les États membres). Ce n'est pas à proprement parler une organisation internationale au sens classique du terme car elle n'est pas uniquement un cadre d'expression de la diplomatie multilatérale des États. Il s'agit d'une entité dotée d'organes dont certains défendent un intérêt supranational, distinct des intérêts nationaux. C'est aussi une entité au sein de

³⁵ Institut national des hautes études de sécurité (INHES), *Les limites du troisième pilier dans la construction européenne*, Rapport du Groupe de diagnostic de sécurité n° 3, 6 mai 2005.

³⁶ Ainsi, lors de leur rencontre à Evian, en France, le 5 juillet 2005, ses participants ont décidé d'accélérer certains aspects du programme de La Haye comme l'amélioration de l'échange d'informations entre les services nationaux de sécurité intérieure.

³⁷ Respectivement STE n° 24, STE n° 86 et STE n° 98.

³⁸ Respectivement STE n° 30, STE n° 99 et STE n° 182.

³⁹ Recommandation du Comité des Ministres R (2005) 10 du 25 avril 2005 relative aux techniques spéciales d'enquête et la recommandation du Comité des Ministres R (87) 15 du 17 septembre 1987 visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police.

laquelle les États coopèrent entre eux en adoptant une démarche intégrative qui tend à « partager ou même [à] confondre leur souveraineté respective »⁴⁰.

En effet, l'Union européenne est mue par une méthode inédite, la méthode communautaire. Cette dernière peut se définir comme étant le mode de fonctionnement institutionnel de l'Union européenne et une philosophie politique relative au mode de distribution des pouvoirs. Plus spécifiquement, il s'agit d'une

procédure de prise de décision au niveau communautaire, qui mène à l'adoption de (textes) et qui implique une dynamique institutionnelle qui se traduit par une implication équilibrée du Conseil du Parlement et de la Commission [...], produit des actes qui se caractérisent par le fait d'avoir une portée juridique directe ou indirecte et sur lesquels la Cour peut s'appuyer sur ses propres jugements⁴¹.

L'Union européenne est une entité qui repose essentiellement sur deux traités fondateurs, le traité de Maastricht, appelé traité sur l'Union européenne (traité UE)⁴² signé le 7 février 1992⁴³, et le traité instituant la Communauté européenne (traité CE). Le cas échéant la nouvelle dénomination sera le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Trois institutions principales, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union, élaborent les « lois » européennes mais surtout les directives et règlements communautaires. La Cour de Justice intervient en aval pour trancher le nœud des différends, pour sanctionner les retards ou de mauvaises applications, ou pour interpréter certaines dispositions du droit européen.

Au regard des dispositions du traité CE (et du TFUE le cas échéant), la Commission européenne⁴⁴ est composée actuellement de vingt-sept commissaires issus de chacun des États membres. Elle présente les textes (elle a d'ailleurs un monopole dans ce domaine) et les met en œuvre. Cette dernière fonction est partagée avec les États membres.

Le Parlement européen⁴⁵, formé de 736 députés européens (751 selon les dispositions du traité de Lisbonne), adopte les textes présentés par la

⁴⁰ De Sernaclens, P., *La mondialisation*, Paris, Armand Colin, coll. U, 3^e éd., 2002, p. 58.

⁴¹ Commission européenne, *Gouvernance européenne – Travaux préparatoires au livre blanc*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002, p. 231.

⁴² Version consolidée disponible au JOCE C 321E du 29.12.2006.

⁴³ JOCE C 191 du 29.7.1992.

⁴⁴ Ci-après la « Commission ».

⁴⁵ Ci-après le « Parlement ».

Commission. Il constitue la première branche de l'autorité législative dans une grande partie des domaines couverts par le traité CE (et le TFUE le cas échéant)⁴⁶.

Le Conseil de l'Union⁴⁷ constitue pour sa part la deuxième branche de l'autorité législative. Il statue soit seul, soit en codécision avec le Parlement européen. Il rassemble les ministres des vingt-sept États membres. Pour mener à bien son activité, il est épaulé par le Comité des représentants permanents, le Coreper. Ce comité, composé de diplomates de haut rang, négocie les textes et s'efforce de parvenir à un consensus avant adoption par les ministres du Conseil. S'il existe un accord sur la totalité du texte au sein du Coreper, les ministres se contentent de l'avaliser. Dans l'hypothèse d'un désaccord, ceux-ci tentent de s'entendre sur les points litigieux. S'ils y parviennent, le projet d'acte est réputé approuvé. Inversement, en cas de divergence persistante, la présidence du Conseil peut avoir recours au vote, l'adoption ayant lieu soit en appliquant la règle de la majorité qualifiée, soit celle de l'unanimité. Elle peut aussi renvoyer le texte au Coreper qui peut lui-même le renvoyer pour examen au groupe de travail compétent. Ce dernier, composé d'experts nationaux, a pour objectif de discuter des différents éléments du texte dans son domaine de compétence. Pour ce qui a trait plus spécifiquement au troisième pilier (*cf. infra*), il existe un étage intermédiaire entre l'échelon diplomatique et l'échelon technique, occupé par le Comité de l'article 36, appelé encore CATS. Ce Comité regroupe des hauts fonctionnaires compétents dans le domaine de la collaboration répressive⁴⁸.

Toujours au regard des dispositions du traité CE (et du TFUE le cas échéant), la Cour de Justice de l'Union européenne⁴⁹, formée de vingt-sept juges, a pour mission d'interpréter le droit européen primaire (essentiellement le traité UE et le traité CE⁵⁰) ainsi que le droit européen

⁴⁶ Dans le cas de la codécision. Sinon, c'est le Conseil de l'Union seul qui adopte les actes.

⁴⁷ Ci-après le « Conseil », le Conseil européen étant, quant à lui, l'institution rassemblant les chefs d'État et de gouvernement, chargé de définir les grandes orientations de la construction européenne.

⁴⁸ Le CATS, ou Comité de l'article 36, est un groupe directeur du Conseil, qui est, avec le CSIFA (Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile) essentiellement, chargé des thématiques en lien avec la sécurité intérieure. Il a sous sa responsabilité un ensemble de groupes de travail (dont le groupe « coopération policière » et le groupe « coopération douanière »). Il supervise l'activité de ces groupes et négocie les textes qu'ils lui transmettent. Une fois ceux-ci examinés, la présidence du CATS les communique au Coreper, en vue de leur adoption par les ministres réunis au cours de l'une des prochaines sessions du Conseil.

⁴⁹ Ci-après la « Cour ».

⁵⁰ Le cas échéant le TFUE.

dérivé (dont les directives et les règlements communautaires). Elle a aussi pour tâche d'assurer le respect du droit européen et de préserver l'uniformité de son application.

	Enceinte politique de collaboration (1)	Cadre juridico-institutionnel de collaboration (2)	Espace opérationnel de collaboration (3)
Caractère formel	Conseil de l'Europe Union européenne Coopérations régionales (coopération Schengen ⁵¹ , TF-OC)	Conseil de l'Europe Union européenne Coopérations régionales (traité de Prüm, coopération Schengen, Convention policière Benelux, TF-OC, MAOC-N)	Échelle européenne (du continent) Échelle régionale (d'une région du continent, par exemple les Balkans occidentaux) Échelle locale (niveau d'un bassin de délinquance, par exemple, la zone Lille métropole-Tournai-Courtrai)
Caractère informel	Coopérations régionales (G6 et coopérations transfrontalières issues (ou non) de la coopération Schengen ⁵²)	Structures de coopération autonomes	—

schéma n° 1

(1) enceintes de niveau politico-diplomatique au sein desquelles les autorités nationales négocient, élaborent des textes relatifs à l'entraide entre les services nationaux de sécurité intérieure et établissent de nouveaux dispositifs et de nouvelles méthodes de collaboration

(2) cadre juridico-institutionnel au sein duquel se déroule la collaboration à la fois sur le plan politique (« top ») et sur le plan opérationnel (« down »), et sont élaborés de nouveaux dispositifs et de nouvelles méthodes d'entraide

(3) espace exprimant la dimension géographique de la collaboration effectuée par les services nationaux de sécurité intérieure sur le plan opérationnel (la dichotomie caractère formel/informel n'est pas appropriée)

NB : ce tableau sommaire a d'abord une vocation explicative. Nous sommes conscients de ses limites. Il mériterait d'être davantage affiné dans une perspective plus analytique. Par exemple, les deux premières colonnes ont tendance à se chevaucher dans la mesure où le droit et les pratiques établies au sein du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne constituent certes le cadre juridique de la collaboration sur le plan opérationnel,

⁵¹ Avant l'intégration de la coopération Schengen au sein de l'Union européenne.

⁵² Nous faisons ici référence au dialogue mené entre les autorités politiques et les hauts fonctionnaires compétents en matière de sécurité intérieure de deux ou plusieurs États membres dans le contexte d'une entraide dans une zone transfrontalière.

mais ils peuvent aussi engendrer un cadre institutionnel au sein desquels sont susceptibles de naître des enceintes productrices de nouvelles normes et de nouvelles pratiques⁵³.

Le recul progressif du caractère intergouvernemental du mode de traitement des questions ayant trait à la sécurité intérieure européenne

Les questions concernant plus spécifiquement la thématique de la sécurité intérieure sont restées en dehors de la construction européenne telle qu'initée par le traité de Rome du 25 mars 1957⁵⁴. Les États membres, qui considéraient que les matières abordées étaient de nature régaliennne, ont souhaité les maintenir hors d'atteinte de la construction communautaire. De surcroît, cette forme de construction européenne avait pour objectif de créer un grand marché, le marché intérieur, dans lequel circuleraient les personnes, les marchandises, les capitaux et les services.

Les questions relatives à la sécurité intérieure étaient abordées dans un cadre intergouvernemental, soit dans l'enceinte du Conseil de l'Europe, soit au sein de la coopération Trevi⁵⁵. Cette coopération ras-

⁵³ Autre exemple, les structures de coopération autonomes forment un cadre institutionnalisé (souple) de la collaboration entre les services nationaux de sécurité intérieure. Dans la mesure où des hauts fonctionnaires de ces services peuvent y participer, ces structures figurant dans la deuxième colonne peuvent être rapprochées le cas échéant, d'enceintes inscrites dans la première colonne, telles que celles au sein desquelles se réunissent des hauts fonctionnaires compétents en matière de sécurité intérieure de deux ou plusieurs États membres dans la perspective d'une collaboration dans un espace transfrontalier.

⁵⁴ Plus précisément, il conviendra de comprendre la construction européenne classique (ou traditionnelle) comme étant la construction réalisée dans le cadre du traité instituant la Communauté économique européenne avant la signature du traité de Maastricht, et après, celle menée dans le cadre du traité instituant l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (remplacé le cas échéant, par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

⁵⁵ La coopération Trevi est une action des ministres de l'Intérieur développée à partir de décembre 1975 dans le cadre de la Coopération politique européenne (CPE). Créée en marge de la construction communautaire fondée sur le traité de Rome, il s'agit d'une coopération de nature intergouvernementale destinée à améliorer la coopération policière et à lutter contre divers phénomènes criminels, en particulier le terrorisme, le trafic de drogue et l'immigration clandestine. Il était agencé selon une hiérarchie à trois niveaux : le niveau ministériel, celui des hauts représentants gouvernementaux et enfin celui des groupes de travail. Il a tenu sa réunion inaugurale à Rome en juin 1976 et « le mystère entourant ce groupe est tel que même l'origine de son nom est floue et invérifiable. Le groupe a très probablement pris le nom des fontaines de Trevi qui se trouvent près de l'endroit où s'est déroulée la première conférence » (Swallow, P., « Vue d'ensemble sur l'évolution des forces de maintien de l'ordre en Europe : les répercussions de l'eupéanisation sur la police britannique », in *Culture et conflits*, n° 48, Paris, 2002, p. 47-80).

semblait, en son temps, des instances de collaboration opérationnelle chapeautées par des enceintes politico-diplomatiques. Elle avait des ambitions modestes car il s'agissait surtout de résoudre des difficultés pratiques notamment en matière de lutte contre le terrorisme, le trafic de drogues et l'immigration illégale⁵⁶.

Avec le temps, nous avons assisté à un « virage institutionnel »⁵⁷ qui se traduit par un phénomène de communautarisation progressive. La première étape de ce phénomène est une refonte de la coopération entre États membres. La coopération Trevi disparaît en tant que telle. Les questions de sécurité intérieure sont insérées dans le cadre juridique de la construction communautaire mais, paradoxalement, tout en étant maintenues en dehors. La crainte des États était qu'avec l'application de la méthode communautaire, ces questions, tout comme celles de politique étrangère et de défense, n'échappent à leur contrôle.

Pour résoudre la quadrature du cercle, une conférence intergouvernementale a rédigé un nouveau traité, le traité sur l'Union européenne, qui ne remplace pas celui existant, le traité de Rome, c'est-à-dire le traité instituant la Communauté économique européenne (CEE) modifié par l'Acte unique européen signé à Luxembourg le 17 février 1986 et à La Haye le 28 février 1986, ni ne lui succède. Ce nouveau traité se juxtapose à lui avec, pour conséquence, la création d'une Union sous forme de triptyque dont la Communauté instituée par le traité de Rome constitue une des composantes.

Le traité de Maastricht crée un cadre institutionnel unique, la Commission, le Conseil, le Parlement européen et la Cour étant compétents pour l'ensemble des questions relevant de la sphère d'attribution de l'Union. Parallèlement à cela, et c'est toute la difficulté de l'exercice, il institue trois régimes juridiques distincts concernant l'adoption des textes. Ce sont les « trois piliers » du traité de Maastricht. Le premier est le pilier communautaire qui correspond au traité instituant la Communauté économique européenne rebaptisée la Communauté européenne⁵⁸. Le deuxième est le pilier « politique étrangère et sécurité commune » (PESC). Il se fonde sur le titre V du traité UE et a trait aux questions de

⁵⁶ « En définitive, par sa structure en réseau et son domaine de compétence, le groupe Trevi s'apparente à une première ébauche de ce que sera, à partir du traité de Maastricht, le troisième pilier de l'Union européenne. Il est néanmoins révélateur que, dès cette étape, une certaine confusion s'instaure entre immigration et sécurité » (Duez, D., *L'Union européenne et l'immigration clandestine*, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, 2008, p. 80).

⁵⁷ Callovi, G., « En matière de frontières, la dimension européenne a-t-elle pris de l'importance ? », in *Migrations Société*, vol. 17, n° 101, septembre-octobre 2005, p. 8.

⁵⁸ Dans le cadre de ce livre, il conviendra de comprendre le traité CE et le traité UE dans leur version actuelle.

politique étrangère et de défense. Le troisième est dénommé « justice et affaires intérieures ». Ce pilier, dans la version originale du traité sur l'Union européenne, rassemblait sous ce vocable un ensemble de matières hétéroclites allant de la politique d'asile, à la collaboration policière en passant par l'entraide judiciaire en matière civile et la lutte contre la toxicomanie. Tous ces domaines étaient, pour reprendre l'expression de l'art. K.1 du traité de Maastricht, des « questions d'intérêt commun »⁵⁹.

Alors que le premier pilier était le cadre privilégié de la méthode communautaire, le troisième pilier (et le deuxième pilier également) avait la particularité d'être davantage empreint de la méthode intergouvernementale. Dans ce contexte, les États membres jouaient un rôle-clé : ils proposaient les textes, les adoptaient et les mettaient en œuvre. De plus, les instruments juridiques présentaient certaines particularités qui les rapprochaient de ceux du droit international public. Enfin, le Conseil statuait en principe seul concernant l'adoption des textes et cela à l'unanimité des voix des États qui le composaient.

Maastricht, une nouvelle architecture juridique et Amsterdam, un nouveau projet politique

La signature du traité d'Amsterdam le 2 octobre 1997, constitue la deuxième étape. D'une part, ce traité opère une communautarisation partielle du troisième pilier en transférant les questions relatives à l'immigration, l'asile et la coopération judiciaire civile dans le premier pilier⁶⁰. Néanmoins, il convient d'ajouter immédiatement que cette communautarisation reste tronquée car certains mécanismes permettent aux États de garder un certain contrôle sur ces matières (droit d'initiative de la Commission limité, restriction du champ de la procédure de la codécision, application de la règle de l'unanimité au Conseil et limitation des compétences de la Cour de justice). De surcroît, elle demeure incomplète car le troisième pilier demeure en tant que tel. Renommé pilier « Coopération policière et judiciaire pénale » (CPJP), il est relatif, comme son intitulé le précise, aux questions ayant trait à l'entraide entre

⁵⁹ « Le troisième pilier apparaît au final comme une construction hybride résultant d'un compromis entre les partisans du schéma communautaire et les défenseurs d'une approche intergouvernementale. Il consacre dans le même temps la spécificité de la sécurité intérieure qui, tout en restant connectée au thème de la libre circulation, n'est plus désormais une simple séquelle » (Duez, D., *op. cit.*, p. 94).

⁶⁰ Dans l'architecture du Conseil, le CSIFA (Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile) est un groupe de travail qui est le pendant du CATS concernant, comme son nom l'indique, les questions d'immigration, d'asile et de frontières. À ce titre, il traite des aspects relatifs à la sécurité intérieure relevant du premier pilier (dans la mesure où de tels aspects ont trait à son champ de compétence).

les services policiers et douaniers ainsi que les autorités judiciaires⁶¹, et à l'harmonisation minimale des législations en matière pénale.

En conséquence, l'architecture juridique du paysage de la sécurité intérieure reste éclatée dans différents piliers sous le régime du traité d'Amsterdam. Outre le titre VI, il existe des fondements juridiques sur lesquels s'appuie l'action de l'Union européenne dans ce domaine, qui, pour leur part, figurent dans le pilier communautaire ou le deuxième pilier. Ainsi, la lutte antiterroriste, qui s'est affermie considérablement depuis le 11 septembre 2001, implique, outre les mesures de collaboration répressive (c'est-à-dire reposant sur le troisième pilier), un meilleur dialogue avec les pays tiers (dans le cadre du premier et du deuxième pilier) et l'insertion de clauses spécifiques dans les accords de coopération (conclus sur la base des dispositions du premier pilier). Différentes mesures ont été prises sur le fondement du traité CE : renforcement du dispositif de sûreté aérienne, établissement d'un mécanisme de gel des avoirs des entités terroristes, meilleure protection des infrastructures critiques, contrôle accru des armes et des explosifs, surveillance plus stricte des transactions financières afin d'empêcher ces entités de récolter des fonds pour mener leur action, notamment la formation de nouvelles recrues.

D'autre part, le titre VI est métissé par la méthode communautaire. En effet, les actes du troisième pilier, tels qu'ils ont été définis par le traité d'Amsterdam (les décisions et les décisions-cadres essentiellement), qui remplacent ceux figurant précédemment dans le traité de Maastricht (actions communes essentiellement), s'apparentent davantage à ceux relevant du traité CE⁶². En outre, la pratique normative révèle un recours abondant aux décisions et aux décisions-cadres. À l'inverse, les conventions, qui sont des instruments fortement inspirés du droit international public, figurant à l'art. K.3 du traité de Maastricht et conservés à l'art. 34 TUE sous le régime du traité d'Amsterdam, sont progressivement abandonnées au profit des décisions-cadres.

Par ailleurs, les institutions de l'Union européenne défendant un intérêt supranational acquièrent un rôle plus important. C'est le cas de la Commission qui dispose d'un droit d'initiative en matière législative, du Parlement européen qui se voit obligatoirement consulté par le Conseil avant l'adoption d'un acte et de la Cour de Justice qui possède un pouvoir plus étendu, en particulier pour interpréter les dispositions des actes de droit dérivé du titre VI.

⁶¹ Dans la suite de cet ouvrage, il conviendra de comprendre, sauf mention contraire, autorité judiciaire et entraide judiciaire, respectivement, par autorité judiciaire compétente en matière pénale et entraide judiciaire pénale.

⁶² Même s'ils conservent encore des différences. Par exemple, les décisions-cadre n'ont pas d'effet direct.

Sous l'empire du traité de Maastricht, ces institutions jouaient déjà un certain rôle. Certes, cette fonction était amoindrie puisque le droit d'initiative était, pour ce qui est de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, du seul ressort des États membres, l'adoption des textes de l'unique compétence du Conseil, le Parlement étant seulement facultativement consulté. Néanmoins, elles sont parvenues à jouer un rôle non négligeable. Ainsi, le Parlement européen, qui exerçait un pouvoir budgétaire dans le domaine des matières couvertes par le titre VI, s'est progressivement imposé comme un interlocuteur crédible du Conseil dans le processus d'adoption des actes fondés sur le troisième pilier.

Cette communautarisation progressive qui s'est initiée sous le régime du traité de Maastricht s'est poursuivie sous celui du traité d'Amsterdam et du traité de Nice signé le 26 février 2001. Ainsi, concernant les matières transférées dans le premier pilier, le droit d'initiative de la Commission s'est élargi, l'étendue du champ de la procédure de la codécision s'est accrue et, parallèlement, l'emploi du vote à l'unanimité a perdu du terrain.

Pour ce qui est du titre VI, la Commission avait suggéré, dans une communication du 28 juin 2006⁶³, l'utilisation de la clause dite de « la passerelle » prévue à l'art. 42 TUE. Elle avait proposé par ce moyen de communautariser les matières relevant de l'art. 29 TUE. Néanmoins, les États se sont montrés réticents au projet et aucune suite n'a été donnée. Il est vrai que ce mécanisme de la passerelle était assorti de ce que certains appelaient des garanties et d'autres des verrous. En effet, aucun État ne devait apposer son veto pour pouvoir l'activer. En d'autres termes, ils devaient décider à l'unanimité que des matières, auparavant soumises au vote de l'unanimité au Conseil, relèveraient éventuellement du régime de la majorité qualifiée. Or, plusieurs d'entre eux ont fait savoir qu'ils s'y refuseraient. Les États membres n'ont donc pas donné suite à la suggestion de la Commission⁶⁴.

⁶³ Communication sur la mise en œuvre du programme de La Haye : la voie à suivre (COM(2006)331).

⁶⁴ Et ceci en dépit des appels répétés du Parlement européen (par exemple dans sa résolution du 21 juin 2007 intitulée « Espace de liberté, de sécurité et de justice ELSJ : stratégie pour la dimension externe, plan d'action mettant en œuvre le programme de La Haye » [T6-0284/2007]).

La poursuite de la construction d'un espace de liberté, de sécurité et de justice et la fusion des piliers

Les rédacteurs du traité constitutionnel⁶⁵ signé le 29 octobre 2004, avaient osé franchir le Rubicon en opérant la suppression des piliers. Le titre VI disparaissait en tant que tel au profit d'une procédure décisionnelle unifiée partiellement calquée sur celle qui existait au sein du premier pilier. Néanmoins, les résultats des *referenda* français et néerlandais ont compromis l'avenir du traité constitutionnel. L'architecture du droit institutionnel relatif aux questions de sécurité intérieure est donc régie par les dispositions du traité de Maastricht modifié par les traités subséquents entrés en vigueur, à savoir le traité d'Amsterdam et le traité de Nice.

La dernière étape du phénomène de communautarisation est marquée par la signature du traité de Lisbonne le 13 décembre 2007⁶⁶. Ce traité, qui devrait entrer en vigueur en 2009⁶⁷, opère la fusion envisagée par le traité constitutionnel. En effet, l'art. 1^{er} TUE dans sa nouvelle version renseigne que l'Union est fondée sur le présent traité et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ayant tous deux la même valeur juridique. Il ajoute que l'Union se substitue et succède à la Communauté européenne.

Sur le plan normatif, les actes édictés dans le TFUE, à savoir les règlements et les directives communautaires, deviennent les outils applicables aux questions d'entraide répressive. *Exit* donc les décisions et les décisions-cadres de l'art. 34 TUE.

Le troisième pilier disparaissant, le régime communautaire d'adoption des actes est applicable aux questions d'entraide policière et judiciaire. Les actes ayant trait à ces questions sont donc, en principe, soumis à l'usage de la codécision (et donc à l'application du vote à la majorité qualifiée au Conseil). En outre, le pouvoir de la Cour est plus

⁶⁵ Traité établissant une Constitution pour l'Europe (*JOCE* C 310 du 16.12.2004, p. 1).

⁶⁶ Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 (*JOCE* C 306 du 17.12.2007, p. 1). La version consolidée des traités CE et UE est disponible au *JOCE* C 115 du 9.5.2008, p. 1.

⁶⁷ À l'heure où nous achevons d'écrire ce manuscrit, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne est prévue pour le courant de l'année 2010. Elle avait été envisagée initialement au début de l'année 2009, mais, suite au refus exprimé par voie référendaire dans le cadre de la ratification du texte en Irlande, elle avait été reportée *sine die*. Au regard des conclusions du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008, l'Irlande devrait soumettre à nouveau le traité à referendum au deuxième semestre de l'année 2009, celui-ci étant assorti de ce que le texte appelle pudiquement, des « garanties juridiques ». Quant à la République Tchèque, elle devrait achever la procédure de ratification du traité au plus tôt au cours de l'été de l'année 2009.

étendu. Ainsi, elle peut condamner les États sur la base du recours en manquement en cas de non respect du droit de l'Union, ce qu'elle n'avait pas la possibilité de faire auparavant.

Toutefois, certaines dispositions prévues par le traité Lisbonne réduisent la portée de la communautarisation du troisième pilier. D'abord, l'art. 4.2 TUE dans sa version modifiée par le traité de Lisbonne stipule que l'Union respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. Il ajoute que la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre. L'art. 64.1 TCE (art. 72 TFUE) énonce, quant à lui, que l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure reste dans leur giron. Dans la même optique, le traité conserve la disposition existante dans le traité d'Amsterdam en vertu de laquelle la Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

Ensuite, le champ du vote à la majorité qualifiée est grevé d'exceptions. En effet, différents domaines sensibles restent soumis à la règle de l'unanimité, le Conseil étant par ailleurs seul compétent pour statuer sur ces actes. C'est le cas des mesures relatives à l'entraide opérationnelle entre les services de renseignement et les services policiers et douaniers, aux règles d'intervention de ces services sur le territoire d'un autre État, à la création du Parquet européen et à l'extension du champ de l'harmonisation de la législation pénale matérielle et procédurale.

Sur le plan matériel, les dispositions du titre VI sont incorporées dans un nouveau titre V de la troisième partie du TFUE. Ce nouveau titre, intitulé « Espace de liberté, de sécurité et de justice », contient cinq chapitres dont deux sont consacrés respectivement à la collaboration policière et à l'entraide judiciaire en matière pénale.

Quels que soient les traités (Maastricht, Amsterdam ou Lisbonne), il n'existe pas à proprement parler de chapitre dans le traité UE et TCE (le cas échéant TFUE⁶⁸) consacré à la sécurité intérieure. Comme nous

⁶⁸ Certes, le TFUE y fait référence à trois reprises. Deux fois pour préciser qu'il s'agit d'une compétence réservée aux États membres (art. 72E et 276 TFUE). Dans l'art. 71, un « comité permanent est institué au sein du Conseil afin d'assurer à l'intérieur de l'Union la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure », que nous nommerons Comité de sécurité intérieure, ou Così, sans que cette dernière formule ait été consacrée par le traité de Lisbonne.

l'avons vu précédemment pour les questions de lutte antiterroriste, la sécurité intérieure est une thématique horizontale susceptible de mobiliser de nombreux domaines de compétences de l'Union. Toutefois, et c'est un point important, même si une grande partie du champ de la sécurité intérieure figurant dans les traités UE et TCE (le cas échéant le TFUE) concourt, en tant que base juridique à l'action de l'Union européenne en matière de sécurité intérieure, nous partons du postulat qu'une petite partie en constitue le cœur. Ce cœur est formé d'une série de dispositions se trouvant dans le périmètre juridique de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, à savoir celles du titre VI du traité UE relatives à l'entraide policière et judiciaire (art. 29 et suivants du traité UE), et celles du titre VI du traité UE consacrées à la gestion des frontières extérieures (art. 62 du traité CE).

Ajoutons immédiatement que l'élaboration de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ne s'oriente pas dans son ensemble vers la réalisation d'une action en matière de sécurité intérieure. En effet, la création de cet espace poursuit d'autres buts, comme l'amélioration de la libre circulation des ressortissants communautaires, notamment à travers une meilleure entraide judiciaire en matière civile au sens où elle est formulée à l'art. 65. TCE, et l'instauration d'une politique d'asile et d'immigration, elle-même en partie découplée de considérations en lien avec la sécurité intérieure. En effet, cette politique semble s'orienter, partiellement en tout cas, vers des objectifs qui lui sont propres, comme la gestion des flux migratoires (compris au sens de régulation et non plus d'interdiction)⁶⁹. Ajoutons d'emblée que ce découplage reste limité. L'immigration, à travers la problématique de l'immigration clandestine, reste encore étroitement connectée aux questions de sécurité intérieure. Un document de travail qui accompagne une communication du 17 juin 2008⁷⁰ énonce à cet égard que : « du point de vue de la sécurité, l'immigration clandestine peut être mise en relation avec le terrorisme, la traite des êtres humains, le trafic de drogues et la contrebande

⁶⁹ Cette gestion prend la forme d'une organisation de l'admission des migrants via différents mécanismes notamment l'instauration de Partenariats pour la mobilité. Voir par exemple la déclaration commune sur un partenariat entre l'Union et les Îles du Cap Vert (doc. du Conseil du 21 mai 2008, n° 9460/08, ASIM 39, COAFR 150, COEST 101).

Dans la suite de cet ouvrage, la référence des documents du Conseil est citée *in extenso*. Cependant, lorsque celle-ci est trop longue, elle sera limitée à la date du document et à sa cote générale. La cote des groupes de travail du Conseil ne sera alors pas mentionnée.

⁷⁰ Document de travail SEC(2008)2027 adjoint à la communication de la Commission communication du 17 juin 2008 intitulée « Une politique commune de l'immigration pour l'Europe : principes, actions et instruments » (COM(2008)359).

d'armes, l'exploitation, l'implosion de conditions de travail proches de l'esclavage et d'autres formes graves de criminalité ».

Ceci étant dit, l'espace de liberté, de sécurité et de justice est un projet commun institué par les rédacteurs du traité d'Amsterdam⁷¹, qui fédère autour de lui les actions réalisées dans les différents domaines relevant auparavant de la justice et des affaires intérieures. Ce projet forme le concept politique autour duquel s'articule de manière cohérente l'activité des institutions de l'Union européenne et des États membres. Il s'axe sur le triptyque complémentaire « liberté, sécurité, justice »⁷² qui vise à « insuffler un contenu concret à la sécurité intérieure »⁷³.

Le Conseil européen a approuvé deux programmes destinés à le décliner. Le programme de Tampere⁷⁴ des 15 et 16 octobre 1999, élaboré sous l'égide de la présidence finlandaise du Conseil, a inauguré « le grand chantier »⁷⁵ de l'espace de liberté, de sécurité et de justice en lançant une dynamique politique concernant sa construction. C'est dans le cadre de celui-ci qu'ont été initiées les mesures relatives à la création d'Eurojust, du Collège européen de police (CEPOL), et à la mise en place du mécanisme de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales, en particulier celui concernant le mandat d'arrêt européen.

Le programme de La Haye prend la suite du programme de Tampere arrivé à terme. Approuvé par le Conseil européen du 5 novembre 2004⁷⁶ sous présidence néerlandaise, il s'inscrit dans son sillage en prolongeant les efforts engagés précédemment à travers de nouveaux projets comme l'instauration du principe de disponibilité, l'élaboration d'un système européen de gardes-frontières et la rénovation de l'office européen de police, Europol⁷⁷.

Le traité constitutionnel signé peu avant avait marqué lui aussi une étape supplémentaire en contenant des avancées en matière de sécurité intérieure comme l'avènement d'un comité de sécurité intérieure et la mise en place d'un Parquet européen.

⁷¹ Inséré à l'art. 2 du traité UE. Cet article dispose que « l'Union se donne pour objectif d'établir un espace de liberté, de sécurité et de justice dans lequel est assurée la libre circulation des personnes ».

⁷² De Lobkowicz, W., Fortescue, A., *L'Europe de la sécurité intérieure – Une élaboration par étape*, Paris, La documentation française, coll. Notes et études documentaires, n° 5144-5145, décembre 2001, p. 111.

⁷³ De Lobkowicz, W., Fortescue, A., *op. cit.*, p. 149.

⁷⁴ Doc. du Conseil du 16 octobre 1999 (Presse 200/1/99).

⁷⁵ Garcia-Jourdan, S., *L'émergence d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 11.

⁷⁶ Doc. du Conseil du 13 décembre 2004, n° 16054/04, JAI 559.

⁷⁷ Berthelet, P., « Le programme de La Haye », in *Gendarmerie nationale*, n° 215, Paris, juin 2005, p. 37.

Suite à la suspension du processus de ratification du traité, les institutions de l'Union européenne et les États membres ont concentré leurs efforts sur des projets « à traité constant ». Ils ont alors axé leurs travaux en se fondant sur des dispositions du droit primaire positif résultant des traités CE et UE⁷⁸. Dans ce contexte, la portée effective du programme de La Haye a été plus modeste⁷⁹.

Le successeur du programme de La Haye, qui sera approuvé par les chefs d'État et de gouvernement au cours de l'année 2009, donc éventuellement sous le régime du traité de Lisbonne, si tant est que celui-ci entre en vigueur au cours de cette année, pourrait permettre de mettre en œuvre des projets ambitieux, parmi lesquels ceux inscrits dans le traité du 13 décembre 2007, comme le projet de comité de sécurité intérieure et celui de Parquet européen.

Coopérations régionales et coopérations renforcées

À côté de l'Union européenne, les États membres mènent des coopérations régionales qui sont des approfondissements réalisés par des petits groupes désireux d'aller de l'avant. Elles sont l'expression d'une forme de flexibilité⁸⁰ et se traduisent par l'élaboration d'un droit régional. C'est le cas de la coopération Schengen. C'est aussi le cas de la coopération Benelux et de la coopération dite « Schengen plus ».

La coopération Schengen est issue initialement de l'idée de l'approfondissement du marché intérieur. En effet, l'objectif était de faciliter la libre circulation des personnes en créant un espace dénué de frontières physiques entre les États membres. Or, l'approfondissement de la construction européenne dans ce domaine nécessitait un démantèlement des contrôles des voyageurs lors du passage des postes-frontières. La coopération Schengen a été créée pour répondre à cette exigence, mais

⁷⁸ Tels qu'ils ont été modifiés par le traité d'Amsterdam et celui de Nice.

⁷⁹ Présenté comme un programme « Tampere II » (« Genson, R., « Un nouveau programme pluriannuel pour consolider l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le programme de La Haye (2005-2010) », in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 486, Paris, mars 2005), sa portée reste en tout état de cause plus modeste.

« À la différence du programme de Tampere qui s'intéressait essentiellement à l'activité normative du Conseil, le programme de La Haye met [l'accent] sur la dimension opérationnelle de l'action européenne en matière de sécurité intérieure. [...] En dépit de l'ambition affichée, le programme de La Haye ne peut cependant pas être comparé à celui de Tampere. Si des éléments de continuité abondent entre les deux textes, [...] la dynamique politique est toute différente » (Duez, D., *op. cit.*, p. 116-117).

⁸⁰ La flexibilité signifie « toute forme de coopération qui n'implique pas, à titre temporaire ou définitif, tous les États membres de l'Union » (Cloos, J ; « Les coopérations renforcées », in *Marché commun et de l'Union européenne*, n° 441, septembre 2000, p. 512).

aussi pour répondre à un impératif de sécurité. Sa philosophie, consistant à « supprimer les contrôles aux frontières intérieures et les reporter aux frontières extérieures, oblige à plus de vigilance de chacune de ses frontières extérieures et à un renforcement de la lutte contre le franchissement irrégulier des frontières des frontières intérieures de l'espace Schengen »⁸¹. Dans l'esprit des rédacteurs des textes de coopération Schengen, la création d'un espace de liberté plus vaste impliquait corrélativement, un déficit sécuritaire qu'il fallait compenser. Autrement dit, l'objectif d'ouverture des frontières entre les pays participants « nécessitait logiquement des mesures de renforcement et d'harmonisation des contrôles aux frontières extérieures »⁸², ainsi qu'une intensification de l'entraide entre les services nationaux de sécurité intérieure.

La coopération Schengen était née en marge de la construction communautaire. Faute d'accord entre les États membres pour mener à bien ce projet en son sein, une coopération intergouvernementale a été mise en place. Un traité a été signé le 14 juin 1985 ainsi qu'une convention d'application le 19 juin 1990⁸³. Des groupes de travail ont été institués et un droit dérivé a été élaboré sur ce fondement, notamment en matière de collaboration policière et judiciaire pénale, et dans le domaine du contrôle et de la surveillance aux frontières extérieures.

Pour leur part, les trois pays de la coopération Benelux, à savoir la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, ont signé, le 8 juin 2004, une convention d'entraide policière Benelux, destinée à approfondir la collaboration entre leurs services nationaux compétents en matière de sécurité intérieure. Qualifié de « remarquable » par certains auteurs de la doctrine⁸⁴, il contient des dispositions relatives à l'assistance sur demande et à la transmission spontanée d'informations, aux centres policiers communs, à l'application du principe de disponibilité, à l'échange de fonctionnaires de liaison, à la poursuite et l'observation transfrontalières, à la formation, aux patrouilles mixtes, et à la protection des personnes⁸⁵.

⁸¹ Bonnefoi, S., *Europe et sécurité intérieure, TREVI-Union européenne-Schengen*, Encyclopédie pour la vie des affaires, Paris, Delmas, 1995, p. 94-95.

⁸² De Biolley, S., « Développement historique du droit pénal de l'Union européenne. Les débuts : acquis de Schengen », in *Revue internationale de droit pénal*, n° 1-2, Paris, 2006, p. 25.

⁸³ JOCE L 239 du 22.9.2000, respectivement p. 13 et 19.

⁸⁴ De Weireld, P., Pyl, G., « Le nouveau traité Benelux sur la coopération policière transfrontalière », in *Vigiles*, Paris, 2005/2, p. 36.

⁸⁵ Qualifié de « remarquable » (De Weireld, P., Pyl, G., « Le nouveau traité Benelux sur la coopération policière transfrontalière », in *Vigiles*, Paris, 2005/2, p. 36), il contient des dispositions relatives à l'assistance sur demande et à la transmission spontanée d'informations, aux centres policiers communs, à l'application du principe de dispo-

À une plus grande échelle, sept pays de l'Union – la Belgique, l'Espagne, l'Allemagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche – ont réalisé une coopération « Schengen plus » qui a débouché le 27 mai 2005, sur la signature d'un traité multilatéral, le traité de Prüm, relatif à la collaboration transfrontalière en matière répressive. D'autres pays – l'Italie, le Portugal, la Finlande, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède, la Bulgarie, la Roumanie – ont manifesté leur intention d'y adhérer.

Au regard du succès recueilli quant à la volonté des États non signataires de prendre part à la coopération « Schengen plus », quinze États membres se sont mis d'accord sur « l'arrimage » d'une partie du traité de Prüm au droit de l'Union européenne⁸⁶. Une initiative multiprésidence a été déposée en ce sens le 27 février 2007⁸⁷. Le texte a été adopté le 23 juin 2008⁸⁸.

Cette forme de coopération semble donc partiellement suivre la même destinée que la coopération Schengen qui, en son temps, avait été raccrochée au droit de l'Union par un protocole annexé au traité d'Amsterdam⁸⁹.

nibilité, à l'échange de fonctionnaires de liaison, à la poursuite et l'observation transfrontalières, à la formation, aux patrouilles mixtes, et à la protection des personnes.

⁸⁶ En réalité, il s'agit d'un arrimage partiel car la décision ne reprend qu'une partie du contenu du traité. Ainsi, la disposition du traité de Prüm consacrée aux *sky marshals* (cf. *infra*), n'a pas été reprise dans la décision.

En conséquence, la décision peut apparaître sous un angle comme un « mini Prüm simplifié » et sous un autre, il apparaît comme un « Prüm » dont le champ est partiellement amputé et dont la portée des dispositions est revue à la baisse.

⁸⁷ Initiative du Royaume de Belgique, de la République de Bulgarie, de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume d'Espagne, de la République française, du Grand-duché de Luxembourg, du Royaume des Pays-Bas, de la République d'Autriche, de la République de Slovénie, de la République slovaque, de la République italienne, de la République de Finlande, de la République du Portugal, de la Roumanie et du Royaume de Suède en vue de l'adoption de la décision du Conseil relative à l'approfondissement de la coopération transfrontière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontière (*JOCE* C 71 du 28.3.2007, p. 35).

⁸⁸ Décision 2008/615/JAI du Conseil (*JOCE* L 210 du 6.8.2008, p. 1). Cette décision est complétée par une autre décision adoptée le même jour (décision 2008/616/JAI publiée au *JOCE* L 210 du 6.8.2008, p. 12).

⁸⁹ Gardons à l'esprit qu'il existe de nombreuses formes de coopération impliquant les États membres. De telles formes débouchent sur la naissance d'enceintes de négociation, de projets opérationnels ou de structures opérationnelles (« des institutions » au sens sociologique du terme, du moins dans l'acception que nous retiendrons dans cet ouvrage). Citons parmi ces coopérations, la Gendarmerie européenne (EurGendFor) que nous analyserons plus loin, la *Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region* (TF-OC) et le *Maritime Analysis and Operations Center for Narcotics* (MAOC-N). Pour ce qui est plus spécifiquement de MAOC-N, il s'agit d'un centre basé à Lisbonne spécialisé en matière de lutte contre le trafic de cocaïne entre

Le développement récurrent de formes de coopération en dehors du système institutionnel établi par les traités de Rome et de Maastricht peut être analysé comme une sorte de palliatif aux difficultés rencontrées, que ce soit la construction communautaire avant 1992, ou la construction européenne basée sur le traité UE par après. La construction européenne en matière de sécurité intérieure « peut être comparée à un train comprenant de multiples wagons auxquels il manque une locomotive qui les rassemble, leur permette d'avancer sur la même voie, avec osmose, cohérence et dans un but unique »⁹⁰.

La difficulté principale identifiée comme empêchant le train de l'Union de progresser, a été la permanence du droit de veto au sein du Conseil de l'Union dans les principales matières ayant trait à la sécurité intérieure⁹¹. Ce droit offre une véritable capacité de nuisance à tout État réfractaire à un projet présenté dans ce domaine. En effet, celui-ci a le pouvoir de bloquer les négociations et d'empêcher n'importe quel projet d'aboutir. Les réticences d'une délégation parviennent à « arrêter tout le convoi »⁹². Il en résulte qu'un État peut, à tout moment, « tirer le frein à main ». Il opère donc un nivellement des travaux vers le bas et conduit les participants à s'aligner sur la position du moins disant⁹³. « Nous sommes encore, en quelque sorte, soumis à la dictature du droit de veto et à un chauvinisme [...] considérable. On juge bien avec Proust "l'immensité de la tâche et l'inutilité de l'effort" »⁹⁴.

Dans une telle optique, les coopérations menées au niveau régional, qui ne sont pas des coopérations renforcées au sens où il ne s'agit pas de

l'Amérique et l'Europe. Fonctionnant depuis le 25 juillet 2007, il rassemble plusieurs États membres dont la France, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni, et il est chargé de coordonner l'action des services de renseignement ainsi que l'emploi dans l'Atlantique et la Méditerranée occidentale des bâtiments de la marine nationale de chaque pays participant. Europol et l'*US Joint Inter Agency* prennent également part au projet.

Au regard de l'évolution des routes de la drogue, la présidence française du Conseil a proposé la création d'un centre opérationnel international d'enquêtes et de coordination de lutte antidrogue (CECLAD-M ou CECLAD-Med) en Méditerranée qui serait implanté à Toulon.

⁹⁰ Sabatier, M., *op. cit.*, p. 254.

⁹¹ Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et sous réserve des exceptions à l'application de la majorité qualifiée.

⁹² Watson, G., « Le point de vue d'un homme politique », *Vers un espace judiciaire pénal européen*, De Kerchove, G., Weyembergh, A. (dir.), Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, coll. Études européennes, 2001, p. 335.

⁹³ Berthelet, P., *Le droit européen de la sécurité intérieure*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2003, p. 204.

⁹⁴ Nilsson, H., « L'opinion d'un *policy maker* : un point de vue européen », *Vers un espace judiciaire pénal européen*, Bruxelles, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, coll. Études européennes, 2001, p. 347-348.

projets menés dans le cadre de l'Union européenne⁹⁵, sont un pis-aller qui permet de mener à bien un projet entre des États souhaitant avancer, à charge pour les autres de « rejoindre le train en marche ». Elles mettent ces derniers devant le fait accompli et les obligent, bon an mal an, à accepter les projets initiés dans leur cadre. En effet, à moins de rester à l'arrière et de laisser l'écart se creuser avec la locomotive de tête, les États ayant choisi de demeurer en dehors de la coopération sont conduits, par réalisme politique, à la rejoindre.

Entre une absence de transparence, une exclusion des institutions européennes et une multiplication des sources normatives

Cette démarche, qui consiste à faire à l'extérieur de l'Union ce qui n'est pas possible de faire à l'intérieur, offre certes l'avantage de surmonter l'obstacle « épineux »⁹⁶ de l'unanimité et de continuer à progresser mais elle présente de nombreux inconvénients.

Primo, une autonomie durable d'une flexibilité menée hors de la construction européenne instaurée par les traités CE et UE n'est pas à exclure mais elle induit le risque d'une fragmentation du droit européen et celui d'une altération profonde de la solidarité entre les pays de l'Union⁹⁷. C'est ce point que Thierry Balzacq met en exergue au sujet du traité de Prüm⁹⁸ :

La substance du Traité de Prüm s'oppose à la vision, partagée par bon nombre, selon laquelle les débats liés à la sécurité devraient s'effectuer principa-

⁹⁵ Les coopérations renforcées ont été instituées par le traité d'Amsterdam (titre VII TUE et art. 11 TCE). Il s'agit d'une institutionnalisation de la différenciation (Berthelet, P., *Le droit européen de la sécurité intérieure*, op. cit., p. 253), c'est-à-dire une coopération régionale effectuée au sein de l'Union (avec une autorisation du Conseil et avec l'utilisation des outils normatifs des traités). Le traité de Lisbonne conserve l'idée d'une flexibilité au sein de l'Union européenne (titre VI TUE et titre III TFUE) même s'il modifie le régime juridique de sa mise en place.

⁹⁶ Selon les termes du Contrôleur européen à la protection des données (CEPD), (Avis sur projet de décision transposant le traité de Prüm dans le droit de l'Union, point 14 [JOCE C 169 du 21.7.2007, p. 4]).

⁹⁷ Avec l'instauration d'une « Europe à la carte », c'est-à-dire une forme « d'organisation flexible au sein de laquelle la pratique du libre service permettrait à chaque État de participer ou non aux politiques communautaires en fonction de ses seuls intérêts égoïstes » (Quermonne, J.-L., « L'intégration différenciée et l'unité du cadre institutionnel », Guillermin, G. (dir.), *Le principe de l'unité du cadre institutionnel de l'Union européenne*, coll. Cahiers du Centre universitaire de Recherche européenne et internationale, Faculté de Droit de Grenoble, n° 12, février 1999, p. 91).

⁹⁸ Balzacq, T., *Le traité de Prüm et le principe de loyauté (Art. 10 CE)*, Parlement européen, Direction générale Politiques internes de l'Union, Département thématique C, coll. *Briefing Paper*, IP/C/LIBE/FWC/2005-08, 2006, p. 4.

lement au niveau européen. Que la Convention de Prüm crée une division politique dans la construction de l'espace européen de liberté, sécurité et justice constitue un argument. En effet, la fracture du cadre juridique des objectifs européens et leur poursuite par le biais d'accords qui excluent l'UE et impliquent uniquement certaines de ses parties, a un effet profondément négatif sur la logique de l'intégration européenne

dont la solidarité est un élément fondateur.

Secundo, les mécanismes de coopération au sein des enceintes *ad hoc* excluent les institutions de l'Union européenne et en particulier le Parlement européen. Dans une résolution du 8 juin 2005⁹⁹, celui-ci avait d'ailleurs indiqué que, s'il était conscient du fait que certains États membres avaient développé des formes de coopération en dehors du cadre des traités pour sortir de ce blocage (comme le G6 ou, selon ses termes, des instances « quasi-décisionnelles » le GAFI pour le blanchiment de l'argent, le Groupe de Dublin pour la lutte contre la drogue, le Groupe de Berne pour l'échange de renseignements), toutes échappaient au contrôle démocratique.

Tertio, pour éviter qu'une telle coopération ne s'autonomise de manière durable et menace peu ou prou, de faire ombrage à la construction européenne menée dans le cadre de l'Union, le train de tête doit être rattaché au convoi. Il faut donc, à un moment donné, procéder à l'intégration de l'acquis juridique produit par ces formes de coopération, dans le droit de l'Union. Or, l'expérience de l'intégration de celui de Schengen en 1999, a révélé combien cette opération était difficile à réaliser.

Quarto, ces formes de coopération initiées hors de la construction européenne classique sont intrinsèquement sources de complication puisque, avant toute intégration éventuelle, elles créent plusieurs ordres juridiques qui doivent cohabiter : le droit qu'elles produisent, qui est, en principe, soumis au régime du droit international public, et celui de l'Union européenne régi par les traités UE et CE (le cas échéant TFUE).

Les partenariats entre États membres dans ces coopérations et, plus généralement, dans les différentes enceintes européennes, se traduisent par l'élaboration de textes destinés à faciliter la collaboration entre les services nationaux de sécurité intérieure. Or, une analyse du droit fait apparaître l'existence d'un millefeuille juridique.

D'abord, certains mécanismes destinés à simplifier cette collaboration trouvent leur fondement dans le droit de l'Union européenne. C'est le cas d'Europol par exemple.

⁹⁹ Résolution T6-0227/2005.

Ensuite, d'autres le trouvent uniquement dans des dispositions relatives à la coopération régionale et bilatérale. C'est le cas des *sky marshals* qui sont fondées sur les dispositions du traité de Prüm.

Enfin, d'autres sont mixtes, en se basant sur des dispositions relatives à la coopération régionale et sur des textes issus du droit de l'Union européenne. C'est le cas de l'observation transfrontalière qui est prévue par la convention d'application de l'accord de Schengen, un acte de l'Union (fondé sur la nomenclature prévue à l'art. 34 TUE) et la convention d'entraide policière Benelux.

D'autres encore figurent au niveau européen et bilatéral. C'est le cas des équipes communes d'enquête qui disposent d'un fondement dans une convention et une décision-cadre reposant sur l'art. 34 TUE pour partie et dans des conventions bilatérales *ad hoc*, c'est-à-dire conclues pour l'occasion pour une autre. En outre, le Conseil de l'Europe a ouvert à la signature un deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale qui prévoit également des dispositions spécifiques aux équipes communes d'enquête¹⁰⁰.

L'analyse du paysage européen de la sécurité intérieure : une approche horizontale et verticale

Au vu de ces constatations, le paysage européen de la sécurité intérieure peut être appréhendé de deux manières complémentaires : l'une horizontale et l'autre verticale.

La dimension horizontale a trait à la collaboration entre les services nationaux de sécurité intérieure. Dans cette perspective, la coopération entre les États membres, que ce soit dans le cadre de l'Union ou dans d'autres enceintes européennes, consiste à améliorer les méthodes de collaboration entre les services nationaux qui sont les acteurs du paysage européen de la sécurité intérieure. Il s'agit de créer en leur faveur de nouveaux outils et d'établir de nouvelles règles pour faciliter l'entraide (1^{re} partie).

La dimension verticale du paysage européen de la sécurité intérieure est en rapport avec la collaboration entre les services nationaux de sécurité intérieure à travers ce que nous appellerons des « organisations auxiliaires ». Ces organisations, qui ont pour objectif d'offrir au « client »¹⁰¹ toute une gamme de services opérationnels et administratifs, appartiennent aussi au paysage européen de la sécurité intérieure. Elles

¹⁰⁰ Art. 20 du protocole du 8 novembre 2001 (STE n° 182).

¹⁰¹ Genson, R., Zanders, P., « Le développement de la coopération policière européenne – quel avenir pour Europol ? », in *Marché commun et de l'Union européenne*, n° 504, janvier 2007, p. 7.

traduisent un phénomène de verticalisation des instruments de collaboration (2^e partie).

D'emblée, l'appellation d'organisation auxiliaire peut sembler antinomique : un auxiliaire est un outil à la disposition des États membres. Dans ce contexte, il s'agit d'instances destinées à faciliter l'entraide entre les services nationaux de sécurité intérieure à l'instar des instruments rattachés à la dimension horizontale.

Toutefois, ces organisations forment, à côté des services nationaux, des acteurs du paysage européen de la sécurité intérieure. En effet, ce sont des entités qui sont régies par des règles de fonctionnement spécifiques et qui agissent avec leur logique propre. Il ne s'agit donc pas de simples outils inertes. Produits du phénomène organisationnel, elles développent une culture caractéristique et interagissent avec leur environnement.

Certes, nous le verrons plus loin, il n'est pas possible d'opérer un cloisonnement étanche entre les instruments horizontaux et les organisations auxiliaires. En conséquence, l'approche sous forme de dimension horizontale et de dimension verticale de la collaboration mérite d'être relativisée. La *summa divisio* est en nuance car tout est une question de degré. En effet, certains instruments horizontaux sont susceptibles d'être peu ou prou le produit du phénomène organisationnel. À ce titre, ils peuvent développer une logique et une culture organisationnelle qui leur est propre. Inversement, les organisations, de part leur nature même d'instance auxiliaire à la disposition des services de sécurité intérieure, peuvent être réifiées en étant instrumentalisées¹⁰².

En outre, les instruments horizontaux et les organisations auxiliaires s'entremêlent. C'est le cas d'Europol qui a deux *business models*, l'un fondé sur une construction de nature verticale (du directeur d'Europol au personnel de l'office européen de police en passant par son conseil d'administration) et l'autre qui repose sur une construction horizontale (le réseau des officiers de liaison d'Europol)¹⁰³.

¹⁰² À cet égard, pour différents motifs, les organisations auxiliaires sont susceptibles de faire l'objet d'une concurrence interservices. Certains services nationaux peuvent, nous le verrons plus loin, favoriser une organisation. Inversement, ils peuvent volontairement en négliger une autre, en refusant de l'alimenter en informations ou d'y avoir recours.

¹⁰³ « Au cœur de la convention Europol, on trouve donc un compromis central entre deux conceptions, fédéraliste et intergouvernementale. [L'office européen de police est constitué] d'analystes et donc d'un personnel permanent, chargé d'études, selon une conception plutôt proactive [...] et d'officiers de liaison (représentants des polices nationales au sein d'Europol chargés de faire un travail bilatéral d'échange d'informations selon une logique plus réactive) » (De Maillard, J., Smith, A., *Gouverner la sécurité*, Paris, Rapport pour CERAT-INHES, 2005).

Last but not least, la création d'organisations auxiliaires n'est pas une spécificité de la coopération des États européens. Ce phénomène de verticalisation est déjà apparu sur le plan mondial dans le domaine de la sécurité intérieure au début du XX^e siècle, avec la mise en place de l'OIPC-Interpol. Il constitue l'organisme spécialisé en matière de collaboration entre les services de 187 pays, compétents en matière de sécurité intérieure¹⁰⁴.

Entre réflexe de préservation et volonté de progrès

Ces remarques préliminaires sur le clivage entre les instruments horizontaux d'une part et les organisations auxiliaires d'autre part, ayant été formulées, nous remarquons que l'une et l'autre dimension du paysage européen de la sécurité intérieure sont sujettes à une dynamique d'intégration. En effet, nous assistons à un changement paradigmatique des mécanismes d'entraide. Ce changement se traduit par l'élaboration de nouveaux mécanismes et de nouvelles règles dont la philosophie est distincte du système classique d'assistance. L'entraide, fondée sur le principe de la requête, est un « droit de demander » de l'aide. Or, des textes récents, comme le protocole du 16 octobre 2001 à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 29 mai 2000¹⁰⁵ (CEEJ), vont plus loin en accordant un droit « de l'obtenir »¹⁰⁶. C'est aussi le cas en matière policière avec l'instauration du principe de disponibilité. En vertu de ce principe, « tout policier d'un État membre qui a besoin d'un renseignement peut les obtenir du service policier d'un autre État membre, qui détient ces informations les lui mettant à sa disposition »¹⁰⁷. À la lumière de celui-ci, le droit de demander une information est *en principe* remplacé par celui d'y accéder¹⁰⁸.

Cette dynamique d'intégration concerne non seulement la dimension horizontale, mais aussi la dimension verticale du paysage européen de la sécurité intérieure. Par exemple, le Conseil de l'Union a accepté qu'une

¹⁰⁴ En 2006, l'OIPC comptait 541 personnes et était doté d'un budget de 45 millions d'euros.

¹⁰⁵ Protocole à la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, établi par le Conseil, le 16 octobre 2001 (JOCE C 326 du 21.11.2001, p. 2).

¹⁰⁶ Art. 1^{er} du protocole.

Expression employée par Barbe, E., « Le protocole (antiblanchiment) à la convention du 29 mai 2000 d'entraide judiciaire en matière pénale de l'Union européenne », in *Dalloz*, n° 24, Paris, 2002, p. 1924.

¹⁰⁷ Pour reprendre la définition donnée par le programme de La Haye (point 2.1).

¹⁰⁸ Plus précisément, en analysant ce principe, nous verrons qu'il s'agit d'un droit à un traitement égal des requêtes en consultation, entre services nationaux et services issus d'autres États membres.

organisation auxiliaire, Eurojust en l'occurrence, puisse, au lieu de se contenter de faciliter l'entraide entre les services nationaux en fonction des demandes qui lui sont soumises¹⁰⁹, prendre les devants et solliciter de la part de l'une d'elles d'entreprendre une enquête ou des poursuites, ou encore proposer de se coordonner avec ses homologues des autres États membres.

En outre, en adoptant la décision du 16 décembre 2008 instituant Eurojust (ci-après l'unité de coopération judiciaire)¹¹⁰, le Conseil a fait en sorte que ces demandes puissent revêtir un caractère particulièrement appuyé. En effet, Eurojust peut faire pression sur les États membres dans le cadre de l'exercice de ses compétences. À travers le collège, c'est-à-dire l'ensemble des membres nationaux le composant, il peut adresser une demande officielle aux autorités nationales réfractaires ou défaillantes.

La décision l'instituant renforce cet aspect solennel en obligeant cet État à justifier sa position. Dans cette perspective, il doit communiquer sa réponse ainsi que les raisons qui fondent son refus¹¹¹ ou son absten-

¹⁰⁹ Concernant la réception, la transmission et l'exécution des demandes d'entraide judiciaire, il conviendra de comprendre, lorsqu'il est fait mention du dispositif prévu par la décision du 16 décembre 2008 instituant Eurojust (doc. du Conseil du 24 novembre 2008, n° 14927/08, COPEN 200, EUROJUST 88, EJM 66), relatif aux demandes d'entraide l'entraide, non seulement l'action de l'unité de coopération judiciaire destinée à faire en sorte qu'une requête relevant du mécanisme relatif à l'entraide classique, soit correctement et rapidement exécutée, mais aussi l'intervention d'Eurojust pour faciliter la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale. Ainsi, nous verrons que le collège d'Eurojust est compétent pour émettre un avis en cas de difficulté concernant l'exécution par un État membre d'une demande d'entraide émise par un autre État membre. Parallèlement à cela, il peut également élaborer un avis en cas de non exécution par les autorités judiciaires d'un État d'une décision émanant d'un autre État, qui s'inscrit dans le cadre du régime de la reconnaissance mutuelle.

¹¹⁰ Doc. du Conseil du 24 novembre 2008, n° 14927/08 précité. Seule la publication au *JOCE* fait foi. Dans cette perspective, il est possible que certains ajustements aient lieu, comme une renumérotation des articles. Il en est de même pour la décision instituant Europol, approuvée par le Conseil le 18 avril 2008. La décision n'est pas parue au Journal officiel dans la mesure où elle n'a pas encore été adoptée formellement. Ceci expliquerait le décalage éventuel entre d'une part, les références mentionnées à la lumière du document qui nous a servi de support pour notre analyse (doc. du Conseil du 9 octobre 2008, n° 8706/3/08), et d'autre part, celles figurant dans la version qui sera publiée.

¹¹¹ L'art. 8 de la décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité (*JOCE* L 63 du 6.3.2002, p. 1) demande aux autorités nationales d'apporter une réponse étayée en exigeant une motivation sauf dans certaines hypothèses : sauvegarde des intérêts nationaux, bon déroulement de l'enquête et sécurité d'une personne. La décision du Conseil du 16 décembre 2008 modifiant celle du 28 février 2002 (doc. du Conseil du 24 novembre 2008, n° 14927/08 précité), conserve ces hypothèses. La seule différence est

tion¹¹². Qui plus est, l'État mis en cause qui ne répond pas aux demandes d'Eurojust et qui s'oppose obstinément à donner une justification de sa position, peut être amené à devoir défendre celle-ci devant diverses instances du Conseil. En effet, un refus persistant est susceptible, le cas échéant, de le conduire à s'expliquer dans le cadre des groupes de travail compétents dans le domaine de l'entraide judiciaire, voire à le faire au niveau ministériel¹¹³. En outre, la pratique du *name and shame* peut venir renforcer cette méthode du *peer pressure*¹¹⁴. Le seul fait qu'un État puisse se retrouver cité dans le rapport annuel d'Eurojust comme non coopératif est susceptible de le conduire à modérer sa position et à l'inciter à répondre immédiatement et positivement aux demandes de l'unité de coopération judiciaire¹¹⁵.

« Je vois ce qui est le mieux et je l'approuve, mais j'accomplis le pire ». Les métamorphoses d'Ovide « illustrent le paradoxe auquel sont confrontés les États, conscients de coopérer, mais réticents à faire des concessions sur ce qui leur est le plus cher car inhérent à leur existence : la souveraineté »¹¹⁶. Les États désirent se doter de mécanismes performants mais ils souhaitent conserver, pour eux et leurs services, toute leur marge d'action. Ils veulent que ces mécanismes puissent être efficaces face aux différentes menaces à la sécurité intérieure. Parallèlement, ils font en sorte que leurs compétences souveraines soient respectées.

qu'à présent, ces autorités peuvent faire valoir ces motifs sous couvert de « raisons opérationnelles » (*cf. infra*).

¹¹² La décision du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust modifiée par la décision du 16 décembre 2008, prévoit également qu'une autorité nationale peut refuser d'informer son membre national de tout dossier ayant un caractère transnational et relatif à toute une série d'infractions graves.

¹¹³ Ce système de *peer pressure* existe déjà dans le cadre de l'évaluation mutuelle : un État qui ne respecte pas ses engagements et qui ne se plie pas aux recommandations contenues dans le rapport dressé par le groupe de travail spécialisé dans l'évaluation mutuelle, peut voir sa situation examinée par les ministres du Conseil. Le processus d'évaluation mutuelle, appelé encore évaluation collective, est un mécanisme fondé sur une action commune du 5 décembre 1997 (*JOCE* L 63 du 4.3.1997) qui vise à apprécier la mise en œuvre au plan national, des engagements des États membres en matière de lutte contre la criminalité organisée. Il existe également en matière de lutte antiterroriste (décision du Conseil du 28 novembre 2002, instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre le terrorisme. [*JOCE* L 349 du 24.12.2002, p. 1]).

¹¹⁴ Cette situation ne s'est jamais produite en pratique.

¹¹⁵ Sous réserve des nuances qui seront apportées quant à la portée du rapport du Conseil vis-à-vis des autorités judiciaires nationales (*cf. infra*).

¹¹⁶ Barlatier, J., « L'architecture européenne de sécurité intérieure – Recomposer une coopération cohérente », Mémoire de diplôme d'études supérieures spécialisées en Droit et stratégie de la sécurité, Université Paris II – École des Officiers de la Gendarmerie Nationale, 2004, p. 104.

Ils arrivent à dépasser cette contradiction en créant des dispositifs originaux, mais complexes. Celui d'Eurojust concernant la formulation de demandes appuyées en est l'illustration. Un tel dispositif est le reflet de l'ambiguïté des États : ils ont une réelle intention de progresser, mais aussi une volonté farouche de préserver leur souveraineté nationale. Cette attitude politique se traduit, sur le plan juridique, par de puissants coups d'accélérateurs ponctués par de violents coups de frein. Nous venons de le constater avec Eurojust : le collège peut émettre des demandes appuyées, amener les États à se justifier et citer éventuellement ceux qui ne sont pas coopératifs dans son rapport annuel. Parallèlement, les rédacteurs de la décision ont fait en sorte que les autorités nationales puissent toujours se retrancher derrière une série de motifs pour refuser de se justifier et que leur refus soit considéré comme valable. De plus, ils ont aussi établi le texte de telle manière que les demandes, aussi pressantes soient-elles, ne soient pas des exigences contraignantes et donc juridiquement passibles de sanction.

Une mutation progressive du paysage de la sécurité intérieure

En définitive, nous observons l'instauration d'une coopération en demi-teinte avec la mise en place de mécanismes destinés à faciliter la collaboration entre les services nationaux de sécurité intérieure, inédits voire audacieux à certains égards mais dont l'ambition est paradoxalement bridée. De ce fait, les méthodes traditionnelles d'entraide sont progressivement remplacées mais, et c'est toute l'ambiguïté, sans être pour autant complètement abandonnées.

La volonté des États d'aller de l'avant engendre une dynamique d'intégration qui se manifeste par l'instauration de dispositifs destinés à améliorer l'entraide. Parallèlement, leur réticence à abandonner leurs compétences souveraines témoigne d'une dynamique atténuée et par à-coups. Il en résulte un processus d'intégration que nous qualifions d'intégration par paliers. À ces paliers correspondent une évolution des méthodes de collaboration, des nouveaux instruments horizontaux et des organisations de niveaux différents.

Nous constatons que ce processus est temporel. En effet, les mécanismes les plus intégrés sont les plus récents. Toutefois, la progression n'est pas régulière. Le passage d'un palier à l'autre n'est pas clairement déterminé dans le temps. Il est difficile de distinguer nettement deux paliers consécutifs et encore plus de réaliser un bornage séquentiel. Il est donc plutôt question d'une mutation en pointillé, l'idée étant que la limite entre les paliers demeure toujours estompée.

De surcroît, outre la difficulté propre à opérer ce bornage, la progression du phénomène d'intégration n'est pas exactement chronologique.

La dynamique est temporelle mais uniquement dans les grandes lignes, c'est-à-dire appréhendée de manière globale. Toutefois, il existe toujours des effets de rétroaction. En effet, une analyse plus fine révèle aisément que les mécanismes les plus récents ne sont pas toujours ceux qui présentent le plus haut degré d'intégration. Inversement, les moins intégrés ne sont pas toujours les plus anciens.

Avec l'apparition de ces paliers successifs, on peut se poser la question de l'existence d'une révolution du paysage européen de la sécurité intérieure. Mais la réponse nous paraît négative car, si certaines mesures peuvent apparaître comme un « coup de tonnerre dans un ciel serein », force est de constater qu'il n'y a pas de « cataclysme » dans les méthodes de collaboration des services de sécurité intérieure.

D'abord, le paysage européen de la sécurité intérieure est marqué par une stratification des dispositifs destinés à améliorer l'entraide. L'apparition de nouveaux instruments n'entraînant pas la mort des anciens, il n'est donc pas question de faire table rase du passé¹¹⁷. Au contraire, nous assistons à une superposition générale avec, à côté des mécanismes classés dans le palier supérieur, la subsistance de ceux répertoriés dans les paliers inférieurs¹¹⁸.

Ensuite, en l'état actuel des choses, les travaux, que ce soit dans le cadre de l'Union européenne ou dans celui des coopérations régionales, ne visent pas à développer un système révolutionnaire faisant des services nationaux des agents serviles. Ainsi, il ne s'agit pas d'imposer aux services policiers un FBI européen qui supplanterait leur action.

¹¹⁷ Une certaine prudence s'impose ici aussi car il n'est pas possible de systématiser cette affirmation à l'ensemble des instruments du paysage européen de la sécurité intérieure. Tout dépend en réalité de ce dont on parle. Ainsi, concernant la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale (*cf. infra*), un des intérêts majeurs de ce mécanisme est précisément de remplacer les anciens instruments de collaboration par les nouveaux. À cet égard, le meilleur exemple est évidemment le mandat d'arrêt européen qui se substitue purement et simplement aux anciens instruments d'extradition entre États membres.

¹¹⁸ Nous le verrons en étudiant le Réseau judiciaire européen et Eurojust. Sur le plan de leur structure respective, le Réseau judiciaire européen est une organisation de niveau I créée en 1997 et l'unité de coopération judiciaire, fondée en 2002 est de niveau II. Nous observons à cet égard deux phénomènes remarquables : le premier est l'émergence d'une organisation de niveau II, à savoir Eurojust, à côté (et non en remplacement) de l'organisation de niveau I, en l'occurrence le Réseau judiciaire européen. Le deuxième est l'évolution du Réseau judiciaire européen, en tant qu'organisation de niveau I, vers un organisme de niveau II à travers un phénomène d'institutionnalisation croissante, et parallèlement une évolution d'Eurojust, en tant qu'organisation de niveau II, vers un organisme de niveau III. Il est intéressant de constater que ces deux évolutions sont indépendantes mais concomitantes. Ainsi, les instruments de la réforme des textes fondant le socle juridique du Réseau judiciaire européen et d'Eurojust, ont été présentés tous deux conjointement au début de l'année 2008.

Le phénomène auquel nous assistons correspond davantage à une évolution lente et graduelle du paysage européen de la sécurité intérieure qui s'est considérablement modifié en une quinzaine d'années, c'est-à-dire depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Il est vrai que cette évolution s'est réalisée par petites touches, à l'image de « l'Europe des petits pas » si chère à Jean Monnet. En effet, la construction européenne est progressive et les mécanismes mis en place dans le cadre des différents paliers sont le fruit de tentatives et de tâtonnements, d'échecs et de réussites.

Toutefois, si la progression est graduelle, elle n'est pas linéaire. Il existe des points de rupture dans un processus qui tend à piéger les « solidarités de fait ». C'est l'effet de *spillover*¹¹⁹ qui s'exprime dans notre analyse par le passage d'un palier à l'autre.

Gardons à l'esprit, au fil de l'analyse que nous allons entreprendre, que ce paysage se transforme inexorablement. La collaboration entre les services nationaux de sécurité intérieure paraît être prise dans une dynamique qui entraîne sans cesse l'émergence de nouveaux dispositifs encore plus intégrés.

La construction européenne en matière de sécurité intérieure est animée par un phénomène d'engrenage où l'intégration appelle l'intégration : la création de mécanismes générés dans le cadre de l'Union européenne et des coopérations régionales destinées à améliorer l'entraide entre les services nationaux, engendre la mise en place d'autres encore plus intégrés et ainsi de suite.

Gardons aussi à l'esprit que ce mouvement d'intégration est toujours en cours. À l'heure actuelle, la dynamique se poursuit et les mécanismes existants ne constituent pas un aboutissement de la construction européenne dans le domaine de la sécurité intérieure. Les plus récents sont seulement la dernière étape d'un processus inachevé.

Les services de sécurité intérieure – un domaine marqué par une multiplicité d'acteurs

Avant d'entamer l'analyse détaillée de ce processus, il convient de préciser un élément. Nous avons opté pour l'expression « services de sécurité intérieure » et non pour la locution « services policiers ». Une étude consacrée uniquement aux mécanismes présidant à l'entraide entre les services de police nous paraît trop limitative. En effet, si la police,

¹¹⁹ Le *spillover* « signifie que la direction prise par l'Union européenne reflète davantage des effets de débordement que les anticipations initiales des gouvernements. [...] Une fois la machine européenne initiée [...], elle échappe à ses concepteurs. C'est une logique partiellement interne qui assure sa propulsion » (Schwok, S., *Théories de l'intégration européenne*, Montchrestien, coll. Clefs, 2005, p. 59).

qui « se situe au cœur de l'organisation sociale et politique d'une société »¹²⁰, est un acteur incontournable de la sécurité intérieure, ce n'est pas la seule. D'autres services, en particulier les services douaniers, y concourent également. Composés d'éléments disposant de la force publique, ils permettent de lutter efficacement contre les phénomènes portant atteinte (ou perçus comme portant atteinte) à la sécurité intérieure, comme la criminalité organisée ou le terrorisme.

Les services de renseignement intérieur ont également droit de cité. En effet, ils aident à assurer la sécurité intérieure en identifiant les groupes à risques et en prévenant tous les actes délictueux. Or, la totalité d'entre eux n'est pas des services répressifs. En effet, ils n'ont pas tous, au sein de l'Union, le statut de services policiers¹²¹ et, de surcroît, ils n'ont pas toujours la capacité de neutraliser eux-mêmes directement les auteurs de ces actes.

Cette conception extensive des services nationaux de sécurité intérieure, qui inclut les services de renseignement, se rapproche, dans une certaine mesure, de celle préconisée par la Commission concernant services compétents dans le maintien de l'ordre public et le respect de la loi. Dans une communication du 16 juin 2004¹²², elle présente une vision large du concept de ces services en englobant « non seulement les forces de police, mais également tous autres organismes publics qui participent au processus qui s'étend de la détection rapide des menaces de sécurité ».

Toutefois, nous pourrions faire l'économie de cette réflexion en qualifiant les services de renseignement de service de police par exercice. En effet, en reprenant la classification de Marcel Le Clère¹²³, même si ces services n'ont pas tous le statut de services de police, ils exercent des missions de police et plus spécifiquement celle de police politique. Cet auteur distingue différentes sortes d'activités policières : la police d'ordre, la police judiciaire et la police politique. La police d'ordre agit comme un régulateur des rapports sociaux en intervenant pour éviter qu'un contentieux entre individus ne dégénère en mettant en danger l'ordre de la collectivité. La police judiciaire, qui prend part à l'enquête pénale, a pour but la détection ou la constatation des infractions, la recherche des éléments de preuve ainsi que l'identification et l'arres-

¹²⁰ Loubet Del Bayle, J. L. (dir.), *Police et société*, Toulouse, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, Centre d'Études et de Recherches de la Police, 1988, p. 9.

¹²¹ C'est le cas de la Sûreté de l'État en Belgique. Il s'agit d'un service civil de renseignement dépendant du ministère de la Justice. Il a différentes missions allant du suivi de l'évolution de la société à la protection des personnalités en passant par le contre-espionnage.

¹²² COM (2004) 429.

¹²³ *La police*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 1972.

tation des individus qui en sont à l'origine¹²⁴. Enfin, la police politique a pour rôle de prévoir les différents actes susceptibles de former une menace à l'ordre politique et public de l'État.

Si cette distinction sous forme de triptyque police judiciaire-police d'ordre-police politique nous paraît pertinente, le droit français et le droit belge ont retenu seulement la distinction police administrative et police judiciaire. Dans cette perspective, les opérations de police administrative sont des opérations de prévention qui se déroulent en principe « à l'aveugle », dans la mesure où elles ne sont pas dirigées contre des individus préalablement identifiés. Elles sont réalisées dans la zone géographique et dans la tranche horaire où les infractions recherchées sont susceptibles d'être constatées. Elles ont lieu, le cas échéant, sur la base d'une analyse de risques. D'autre part, les opérations de police judiciaire visent à neutraliser des objectifs préalablement localisés et personnellement identifiés. Elles se déroulent sur la base de renseignements précis et, si nécessaire, sur le fondement d'une analyse criminelle.

Par ailleurs, nous avons choisi l'expression « services de sécurité intérieure » au lieu de « services répressifs » car cette dernière locution nous paraît trop limitative. La décision-cadre du Conseil relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne¹²⁵ (ci-après la décision-cadre relative à la simplification de l'échange d'informations) énonce qu'un service répressif est « un service national de police, de douane ou autre qui est autorisé par le droit national à dépister et à prévenir les infractions ou les activités criminelles, à enquêter à leur propos, et à exercer l'autorité publique et à prendre des mesures coercitives dans le cadre de ces activités ».

Nous préférons une conception plus extensive qui inclut, le cas échéant, les autorités judiciaires pénales. Celles-ci prennent part au dispositif répressif de l'État en prononçant les sanctions pénales, que ce soient des peines ou des mesures de sûreté. De ce fait, elles occupent un rôle actif en matière de prévention et de lutte contre les phénomènes portant atteinte à la sécurité intérieure dans la mesure où elles mettent les auteurs d'actes délictueux hors d'état de nuire. Il conviendra donc de

¹²⁴ Bossard, A., « Police et fonction », in *Revue de l'Organisation internationale de police criminelle*, Lyon, 1981, p. 85.

¹²⁵ Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne (*JOCE* L 386 du 29.12.2006, p. 89). Cette décision-cadre a fait l'objet de « lignes directrices » (doc. du Conseil du 7 novembre 2008, n° 15235/08, CRIMORG 180, ENFOPOL 213, ENFOCUSTOM 98, COMIX 784). Ces lignes directrices indiquent qu'elle n'a pour but, ni de modifier le système d'investigation et de recueil de renseignement, ni de centraliser l'ensemble de l'échange d'informations.

comprendre la notion de services nationaux de sécurité intérieure comme englobant, en principe, les autorités judiciaires¹²⁶.

Cependant, comme les autorités judiciaires ont un fonctionnement spécifique et développent une logique qui leur est propre, il conviendra, selon le contexte, d'exclure les autorités judiciaires de la notion de services nationaux de sécurité intérieure. Nous concentrerons alors sur les services policiers, douaniers et de renseignement (du moins, ceux compétents en matière de sécurité intérieure).

De manière générale, et c'est toute la difficulté de l'exercice, il existe un nombre incommensurable d'acteurs au niveau national qui sont, de près ou de loin, liés à l'exercice de missions en liaison avec la sécurité intérieure. En parcourant le présent ouvrage, le lecteur pourrait avoir une impression de « mélange des genres ». Cette impression est partiellement exacte mais aussi partiellement erronée. Elle est en partie exacte car la situation est complexe. En effet, les services nationaux de sécurité intérieure n'ont pas les mêmes attributions et les rapports de force, les lignes de fracture et le contexte juridique varient considérablement dans les États membres. Nous le verrons plus loin, les acteurs nationaux sont différents d'un pays à l'autre, ils n'ont pas toujours la même appellation et, même si c'est le cas, cette appellation recouvre des réalités dissemblables. Qui plus est, le brouillage est accentué par des inclusions de services normalement non associés à la sécurité intérieure dans le sens le plus strict¹²⁷. Enfin, soulignons que les services nationaux de sécurité

¹²⁶ D'ailleurs, le Conseil, dans ses conclusions du 24 octobre 2008 sur le principe de convergence et la structuration de la sécurité intérieure (doc. du Conseil n° 14667/08 [presse 299]), préconise la prise en compte de la dimension judiciaire dans la définition de l'architecture de la sécurité intérieure, ainsi que l'inclusion des apports judiciaires dans le dispositif d'évaluation de la menace.

Dans le sillage des conclusions du Conseil, une réunion s'est tenue au sein d'Eurojust le 16 décembre 2008 concernant la participation des autorités judiciaires à l'OCTA (doc. du Conseil du 9 janvier 2009, n° 5014/09, CATS 1, COPEN 1, EUROJUST 1). Au cours de cette réunion, à laquelle ont pris part des directeurs de poursuite au sein de l'Union européenne, il a été décidé une participation plus active des autorités judiciaires à l'OCTA 2009.

¹²⁷ C'est le cas de l'armée qui est susceptible de remplir des missions de sécurité intérieure en temps de paix, par exemple, en exerçant des missions de surveillance et d'intervention en mer. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, la notion de gardes-frontières englobe, outre les services de police et assimilée, et de douane, les forces militaires. En France par exemple, les bâtiments de la Marine nationale patrouillent en mer dans le cadre de la posture de sécurité française pour faire face aux menaces susceptibles de mettre en danger les populations, les infrastructures vitales ou la continuité de la vie nationale. Faute de moyens spécifiques de la police et la douane, il revient à la Marine nationale, avec ses unités navigantes, d'effectuer des missions en lien avec la sécurité intérieure en lieu et place de celles-ci, comme des interceptions en haute mer, d'auteurs de trafics de drogue (Bezier, O., « La marine et la lutte

intérieure jouent tous et à des degrés divers des rôles multidimensionnels (« *multi-tasking* »), ce qui explique pourquoi ils apparaissent avec des rôles distincts tant dans la dimension horizontale du paysage que dans la dimension verticale (de même que dans plusieurs paliers d'une même dimension)¹²⁸.

D'un autre côté, une telle impression est partiellement erronée car l'action de l'Union européenne modifie les concepts nationaux liés à la sécurité intérieure en en changeant le sens ou la portée. Il altère aussi les clivages entre les services nationaux traditionnellement ancrés dans le paysage national. En conséquence, employer comme grille de lecture, les outils de compréhension (concepts juridiques et politiques de la sécurité et de l'ordre, et conceptions sociologiques de la police, douane, justice, par exemple), pour décrypter le paysage européen de la sécurité intérieure, ne peut qu'inévitablement mener à cette impression de décalage. Le paysage européen a ses propres acteurs, à savoir les services de sécurité intérieure des vingt-sept États membres ainsi que les organisations auxiliaires, ses propres règles issues des droits nationaux, du droit de l'Union et du droit des coopérations régionales, sa propre logique découlant des pratiques et des rapports entre les acteurs qui y sont présents et se livrent à une compétition mais aussi à une collaboration de manière plus formelle. Les services nationaux, œuvrant dans un cadre différent du cadre national, développent de nouvelles concurrences et de nouvelles stratégies d'alliance. En outre, ce paysage, formé par les États membres (autorités politiques et services nationaux) et les institutions européennes, forge à son tour son propre cadre cognitif autour d'un système spécifique de normes et de valeurs. Dans ce contexte, les repères

contre le trafic illicite de stupéfiants », in *Gendarmerie nationale*, n°212, 3^e trimestre 2004, p. 71).

En outre, nous limiterons volontairement notre analyse aux organismes publics, mais gardons à l'esprit que le secteur privé joue un rôle considérable en matière de sécurité intérieure à différents niveaux. Ils peuvent agir en tant qu'auxiliaires des services nationaux de sécurité intérieure par exemple, pour accomplir des missions de gardiennage ou de contrôle des bagages aux aéroports, mais également, des missions touchant davantage aux prérogatives régaliennes de l'État comme la surveillance de lieux publics. Sur la pénétration croissante du secteur privé dans le champ de la sécurité intérieure, voir les travaux de Roché, S., en particulier : *Sociologie politique de l'insécurité*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. Quadrige, 2004, et *La société vulnérable, sécurité insécurité en Europe*, Paris, Du Félin, 2006 (ouvrage co-écrit avec Hassid, O.).

¹²⁸ En pour renforcer encore un peu cette impression de flou, les organisations auxiliaires (évoquées dans la deuxième partie de l'ouvrage) exercent des missions variables, que nous classons en différents niveaux (multipositionnement des organisations), elles se transforment passant d'une structure relevant d'un niveau inférieur à celle de niveau supérieur, et elles accomplissent des tâches que nous avons évoquerons certes dans la deuxième partie de l'ouvrage mais aussi, pour des raisons didactiques, parfois dans la première partie de celui-ci.

nationaux disparaissent et les outils de compréhension de la sécurité habituellement utilisés pour appréhender les paysages nationaux s'avèrent inopérants. Une nouvelle approche s'impose, avec des concepts et des définitions renouvelés, certes basés sur les éléments existants au niveau national, mais revisités et adaptés au particularisme de la configuration du paysage européen de la sécurité intérieure.

Un autre reproche, qui pourrait être formulé également à l'encontre de cet ouvrage, est celui d'avoir réalisé une analyse globalisante de l'action de collaboration des services policiers, douaniers et de renseignement (et des autorités judiciaires dans une certaine mesure). Ce reproche est partiellement vrai car nous évoquons ces services de manière sectorielle lorsque cela s'avère nécessaire, par exemple dans les paragraphes consacrés aux concurrences entre les services nationaux de sécurité intérieure. De plus et surtout, notre vision est focalisée avant tout sur les instruments d'entraide, et n'est pas présentée par métier de ces services (police judiciaire, sécurité publique, maintien de l'ordre, sécurité routière, etc.) ou par champ d'action (terrorisme, traite des êtres humains, criminalité organisée, délinquance financière, trafic de stupéfiants, etc.) Dans notre approche de la dimension horizontale et verticale, nous avons pris la décision de jeter un regard original sur les logiques existantes en nous concentrant sur l'évolution des moyens d'entraide, sur leur manière de s'intégrer ou de s'institutionnaliser.

C'est la raison pour laquelle nous préférons considérer ces services comme un tout indissociable, labellisé « services nationaux de sécurité intérieure ». Cette solution nous permet également de surmonter les difficultés causées par les différences de statut des services, leur fonction et les relations qu'ils peuvent entretenir entre eux au sein des États membres. En effet, et nous le verrons plus loin, l'autonomie organisationnelle crée de grandes disparités et fait qu'un service de police ou un service douanier en France ou en Belgique, n'a pas la même signification dans les autres États membres.

Et pour finir quelques précisions de méthodologie sur la notion même de paysage européen de sécurité intérieure

Nous avons choisi l'expression de paysage européen de la sécurité intérieure en référence aux acteurs nationaux, ou services de sécurité intérieure, et européens, à savoir les instruments horizontaux et les instruments verticaux, ou organisations auxiliaires compétentes dans ce domaine.

Nous étudierons aussi l'action des institutions de l'Union européenne et des États membres dans le domaine de la sécurité intérieure, mais uniquement dans le contexte du droit matériel de l'Union. De même, nous nous pencherons aussi sur l'action des États membres menée en

dehors de la sphère institutionnelle de l'Union, dans la perspective du droit produit dans le cadre des coopérations régionales.

A contrario, nous ne verrons pas le rôle des institutions de l'Union européenne dans le cadre juridique du processus décisionnel. Nous avons décidé d'aborder les questions relatives à cette thématique dans cette partie introductive dans la mesure où nous avons analysé celle-ci de manière plus détaillée dans un précédent ouvrage¹²⁹.

Si nous avons pris le parti de ne pas nous focaliser sur l'architecture juridique du paysage européen de la sécurité intérieure, nous n'ouvrirons pas non plus la « boîte noire » politique du processus décisionnel. En effet, nous n'examinerons ni les jeux politiques des institutions de l'Union européenne, ni ceux des États membres dans le domaine de la sécurité intérieure.

Cette question mériterait une réflexion plus poussée. C'est pourquoi, nous avons délibérément opté pour l'idée de ne traiter du paysage européen de la sécurité intérieure qu'à travers les réalisations effectuées dans le cadre de l'Union et des coopérations régionales, indépendamment des clivages et des impulsions politiques. Certes, nous verrons les rapports entre les autorités politiques des États membres et de l'Union européenne d'une part, les organisations auxiliaires et les services nationaux d'autre part, mais il n'est pas question d'approfondir, dans cet ouvrage, l'examen de la mécanique décisionnelle à travers une lecture des rivalités et des coalitions entre les acteurs intervenant dans l'arène de la sécurité intérieure.

A contrario encore, nous n'étudierons pas les phénomènes formant (ou étant perçus comme) des menaces à la sécurité intérieure. Le paysage, au sens où nous l'entendons tout au moins, a trait aux méca-

¹²⁹ Berthelet, P., *Le droit européen de la sécurité intérieure*, *op. cit.* Dans cet ouvrage, nous avons traité en profondeur les institutions de l'Union et de leurs attributions dans le champ du titre VI. Nous avons évoqué aussi la nomenclature des actes pertinents dans ce champ, ainsi que les questions relatives à la flexibilité (notamment, les aspects liés au processus décisionnel relatif à la coopération Schengen telle qu'intégrée dans l'Union depuis le traité d'Amsterdam). Enfin, nous avons effectué une analyse critique de l'action menée, en particulier concernant la transparence et la cohérence des travaux effectués dans le cadre du troisième pilier.

Pour ce qui est du droit institutionnel général, nous renvoyons le lecteur à tout bon ouvrage traitant de ce sujet : Blumann, C., Dubouis, L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Litec, 2^e édition, 2005 ; Dollat, P., *Droit européen et droit de l'Union européenne*, Paris, Sirey, 2005 ; Favret, J.-M., *Droit pratique de l'Union européenne*, Paris, Gualino, 4^e édition, 2003 ; Gautron, J.-C., *Droit européen*, Paris, Dalloz, coll. Memento, 2006 ; Ghevontian, R., *Droit communautaire*, Paris, Sirey, coll. Aide mémoire, 3^e édition, 2006 ; Isaac, G., Blanquet, M., *Droit communautaire général*, Paris, Sirey, 9^e édition, 2006 ; Jacqué, J.-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, coll. Cours, 2006 ; Sauron, J.-L., *Cours d'Institutions européennes : Le puzzle européen*, Paris, Gualino, 2000.

nismes destinés à contrer celles-ci. Il ne s'agit donc ni de dépeindre des phénomènes (essentiellement qualifiés de) criminels, ni même de tenter de définir leurs contours. Le but de cet ouvrage est plutôt de décrire les mécanismes normatifs et opérationnels pour y faire face¹³⁰.

En outre, au début de cette introduction générale, nous avons pris le soin de définir la sécurité intérieure en exposant les principales écoles en présence. Là encore, l'objectif a été simplement de brosser un portrait des théories en présence. Nous avons délibérément décidé de ne pas approfondir les conceptions sur la sécurité intérieure utilisées par les institutions européennes et les États membres, ainsi que la problématique de l'articulation entre la sécurité intérieure (européenne) et la sécurité extérieure (européenne). Nous aborderons certes les missions de police déployées par l'Union européenne dans les pays tiers. Cependant, il convient de ne pas se méprendre. Cette description est davantage de nature méthodologique en montrant au lecteur ce qui se fait à l'extérieur de l'Union, par les institutions européennes et par les États membres sur des thématiques (maintien de l'ordre et police judiciaire notamment), en lien avec des questions de sécurité intérieure¹³¹. En aucun cas, il ne faudrait interpréter une telle démarche comme une tentative de notre part, d'exposer la naissance d'une éventuelle conception européenne commune aux institutions européennes et aux États membres, de la sécurité intérieure, émergeant à partir de celui de la gestion de crises (extérieures).

Il convient de lever une autre ambiguïté relative à la portée européenne de la sécurité intérieure. Y a-t-il un paysage européen de la sécurité intérieure ou faut-il plutôt parler de paysage de la sécurité intérieure européenne ? Nous avons esquissé un début de réponse à cette question en énonçant, en fin de conclusion générale, l'idée d'une sécurité intérieure de l'Union européenne étroitement imbriquée à la sécurité intérieure des États membres. Cependant, comme nous avons décidé

¹³⁰ Par ailleurs, nous avons délibérément pris le parti d'évacuer du champ de notre analyse les mécanismes développés dans le cadre de la dimension externe de la sécurité intérieure. Pourtant, cette dimension tend à prendre une importance croissante avec temps et elle devient même à présent un élément incontournable de l'action de l'Union en matière de sécurité intérieure.

Pour justifier ce choix, nous évoquons le fait que nous avons mené une étude spécifique sur ce sujet : Berthelet, P., « La dimension externe de la sécurité intérieure de l'Union européenne ou les vicissitudes d'une jeune politique », *Working Paper* n° 2, Projet Securint, mars 2007.

Afin de ne pas répéter inutilement nos propos, nous invitons le lecteur à consulter le site web de Securint : <http://www-securint.u-strasbg.fr/>. Texte disponible à l'adresse suivante : http://www-securint.u-strasbg.fr/pdf/Berthelet_def.doc.

¹³¹ D'ailleurs, nous verrons dans la conclusion générale comment des modules des forces préconstituées sur des théâtres extérieurs pourraient intervenir sur le territoire des États membres.

d'orienter notre analyse sur les mécanismes élaborés au niveau européen en matière de sécurité intérieure et non sur l'étude des phénomènes (par exemple l'existence d'une menace à l'échelle de l'Union, d'une menace régionale interne à l'Union européenne, ou encore d'une menace régionale juxtaposée sur des territoires d'États de l'Union et des territoires de pays tiers), la notion de paysage européen de la sécurité intérieure nous paraît plus pertinente.

Pour terminer cette introduction générale, gardons à l'esprit que le périmètre d'analyse est vaste. Nous sommes conscients que l'exercice auquel nous nous livrons présente des limites inhérentes à l'étendue considérable du champ de la recherche¹³².

¹³² L'ampleur de l'analyse menée est susceptible de nous amener à des simplifications qui pourraient apparaître comme étant des imprécisions. Ainsi, alors que la décision du 16 décembre 2008 relative à Eurojust indique que le Système national de coordination d'Eurojust (SNCE) a notamment vocation à aider le membre national de l'unité de coopération judiciaire pour ce qui est de la détermination de l'autorité judiciaire compétente dans le contexte de l'exécution d'une demande d'entraide, nous avons pris le parti d'indiquer seulement que le SNCE a pour fonction de venir en aide à ce membre national.

Ces simplifications ne doivent pas être interprétées comme étant une négligence de notre part mais plutôt comme la traduction d'une volonté de ne pas alourdir nos propos avec certains détails. En dépit de l'épaisseur de cet ouvrage, nous décidâmes délibérément de passer sous silence une série d'entre eux (comme par exemple le fait que le SNCE est géré par un correspondant national et que, lorsque plusieurs sont nommés, il revient seulement à l'un d'eux d'exercer cette mission). Nous avons aussi choisi de ne pas traiter en profondeur certains thèmes comme par exemple ceux relatifs aux attributions et au fonctionnement du conseil d'administration d'Europol, et ceci en dépit du fait qu'ils puissent être éventuellement jugés importants par le lecteur.

Pour terminer cette introduction et ces remarques de méthodologie, comme nous l'avons indiqué auparavant, nous avons décidé de ne pas centrer notre analyse sur les menaces et leur étendue (mais sur les dispositifs destinés à y faire face, ces dispositifs formant le paysage européen de la sécurité intérieure). Par cette occasion, nous adoptons un discours neutre en évitant la référence à tout catastrophisme en lien avec la thématique de la dangerosité grandissante des menaces transnationales. En dépit de cela, en ayant une approche sociolinguistique, nous sommes conscients que notre examen n'est pas neutre en soi. Des auteurs poststructuralistes ne manqueront pas, le cas échéant, de « déconstruire » notre raisonnement et de nous reprocher éventuellement notre absence de recul d'un point de vue sociologique, sur la rhétorique officielle de la menace et sur la légitimité de ceux qui détiennent le pouvoir de « dire la menace ». En tout état de cause, notre posture de nature positiviste est, d'un point de vue épistémologique, plutôt une commodité car nous avons opté pour une approche essentiellement juridique de ce paysage et ceci, sans remettre en cause les soubassements du droit en tant que « discours de vérité ». Toujours dans cette perspective, nous avons donc pris le parti de ne remettre en question ni l'existence des menaces, ni la légitimité de ceux appelés à les combattre, tant au niveau national qu'au niveau européen. Nous sommes aussi conscients que de tels choix ne manqueront pas d'être contestés par certains auteurs.

La portée de cet ouvrage reste donc modeste, en tout état de cause, car il a pour unique objectif d'ouvrir la voie à d'autres études et d'autres projets dans ce domaine. Il vise à faire l'état des lieux des mécanismes existants, à tenter de dresser des classifications qui, à défaut d'être strictement scientifiques, se veulent opératoires, et à lancer des pistes réflexion sur le développement de nouvelles idées concernant de futurs mécanismes qui étofferont le paysage européen de la sécurité intérieure au sens où nous l'avons explicité.