

QUESTIONS RÉGIONALES ET NATIONALES

Matthieu CHILLAUD

*L'Union européenne à la recherche
d'une doctrine pour sa sécurité intérieure.
De la réaction à la prévision*

Anatole AYISSI et Catherine MAIA

*La gestion des crises constitutionnelles en Afrique :
mandat et défis de la médiation internationale*

Dominique D'HERBIGNY

Partenaires de la Russie ou « idiots utiles »

Benoît VERMANDER

*Une société civile aux caractéristiques chinoises.
Citoyenneté et gouvernance en débat*

L'UNION EUROPÉENNE A LA RECHERCHE D'UNE DOCTRINE POUR SA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

DE LA RÉACTION A LA PRÉVISION

PAR

MATTHIEU CHILLAUD (*)

La sécurité intérieure de l'Union européenne (UE), fréquemment évoquée mais rarement définie (1), a longtemps été considérée comme une conséquence à l'une des plus anciennes ambitions du projet communautaire et non forcément comme une fin en soi. Pour que le dessein d'une Europe facilitant la libre circulation puisse voir le jour, l'Europe communautaire s'est très tôt interrogée sur les modalités de mise en œuvre de son ordre public, qu'elle a structurée autour de ses deux principes phares, la liberté et la sécurité, «*projet accélérateur de démocratie et de son double mimétique et menaçant : une amplification des phénomènes migratoires et de la criminalité organisée qui leur serait liée*» (2). Les pays membres de l'UE, voulant éviter que l'abolition des frontières ne soit synonyme d'insécurité, ont ambitionné de communautariser un certain nombre de leurs outils régaliens dans le domaine de la justice, de la police et de la gestion des frontières. A l'instar du champ politico-juridique de la politique extérieure de l'UE, celui de la politique intérieure s'est construit par des procédures *ad hoc* – par des «*chemins de traverse*», selon l'expression de Didier Bigo (3) –, surtout dans le domaine de la police et de la justice, avant mais aussi concomitamment à son expression juridique dans le marbre des traités communautaires depuis celui de Maastricht. Depuis, les sommets de l'UE consacrés à ces questions se succèdent, les organismes et les agences se multiplient, des pro-

(*) Chercheur post-doctoral et enseignant à l'Institut d'études politiques et administratives de Tartu (Estonie). Cet article s'inscrit dans le cadre de l'étude postdoctorale *Controlling Frontiers and Mapping the Field of European Freedom, Justice and Security*, menée par l'auteur grâce à l'appui financier du programme *Mobilitas* (MJD 25).

(1) Elle est d'ailleurs encore bien trop abusivement confondue avec le concept américain d'*homeland security*. Cette appellation, devenue célèbre depuis le 11 septembre 2001, provient d'une série de trois rapports publiés en 1999, 2000 et 2001 par la Commission américaine sur la sécurité nationale au XXI^e siècle. Les documents communautaires parlent, eux, d'*internal security* («sécurité intérieure» en français). Notons, par ailleurs, que la récente délégation générale au sein de la Commission européenne s'intitule *Home affairs* en anglais et *Affaires intérieures* en français.

(2) Jean-Paul HAMON, «Sécurité intérieure et Europe élargie. Discours et pratique», *Revue internationale et stratégique*, n° 52, 2003-2004, p. 23.

(3) Didier BIGO, «Un espace de liberté, de sécurité et de justice?», in Renaud DEHOUSSE (dir.), *Politiques européennes*, Presses de Science Po, Paris, 2009, p. 333.

grammes d'action sont adoptés, tandis que l'activité du Conseil des ministres européens en la matière va *crescendo*.

Toutefois, si l'Union a incontestablement progressé, elle ne s'est, malgré cela, que très récemment inquiétée de sa carence en matière de doctrine (4). Pourtant, la Commission a mis en place, dès le milieu des années 1980, un système de publications destiné à nourrir la réflexion et les idées sur des enjeux communautaires variés. Plusieurs *Livres verts* – éventails d'idées dans le but de lancer, à l'échelle européenne, une consultation et un débat sur une thématique précises – et *Livres blancs* – ensembles de propositions d'action communautaire dans un domaine spécifique visant à aboutir à des décisions politiques –, portant sur des sujets aussi variés que «Les obligations alimentaires», «La dimension maritime de l'Europe», la «Stratégie pour la politique dans le domaine des substances chimiques» ou «La responsabilité environnementale», ont ainsi été publiés. Cependant, cet exercice n'a que modestement concerné la sécurité intérieure. Certes, la *Stratégie européenne de Sécurité* adoptée par le Conseil européen des 12 et 13 décembre 2003, peut être vue comme étant le premier instrument doctrinal de l'UE en matière de sécurité. Si son ambition était incontestablement de traiter de la sécurité extérieure de l'Union, elle aborde aussi, mais plutôt de façon indirecte, la question de la sécurité intérieure, notamment à travers le terrorisme et la criminalité organisée (5). Fait notable pour le souligner, ce document soutient l'idée que les aspects internes et externes de la sécurité européenne sont indissolublement liés. Sur la base de cette idée de «continuum sécuritaire» (6), le Conseil a entériné une série d'objectifs stratégiques qui se sont retrouvés dans la *Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne* et dans *La Stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre*, documents présentés par la Commission européenne, respectivement le 25 février 2010 et le 22 novembre de la même année, et définissant les défis que l'UE doit relever

(4) Remarquons ici que la littérature francophone consacrée aux questions institutionnelles relatives à la construction de la sécurité intérieure de l'UE est plutôt féconde, avec notamment les travaux empiriques menés par des praticiens, en particulier ceux du magistrat Emmanuel Barbe, du haut fonctionnaire européen Wencelas de Lobkowicz et du juriste Pierre Berthelet. Cf. Emmanuel BARBE, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne. Un espace de liberté, de sécurité et de justice*, La Documentation française, Paris, 2002 et *L'Espace judiciaire européen*, La Documentation française, Paris, 2007; Wencelas de LOBKOWICZ, *L'Europe et la sécurité intérieure. Une élaboration par étapes*, La Documentation française, Paris, 2002; Pierre BERTHELET, *Le Droit institutionnel de la sécurité intérieure européenne*, Peter Lang, 2003 et *Le Pays européen de la sécurité intérieure*, Peter Lang, Bruxelles, 2009. Ces auteurs n'abordent toutefois les questions doctrinales que de façon détournée.

(5) L'Europe se considère comme une cible de premier ordre pour la criminalité organisée, en particulier pour une menace intérieure de dimension internationale : «le trafic transfrontalier de drogue, la traite des femmes, l'immigration clandestine et le trafic d'armes représentent une grande partie des activités des groupes criminels».

(6) Les questions de sécurité, tels que le terrorisme ou la criminalité organisée et même l'instabilité et les conflits causés par les Etats fragiles et «échoués», tendent à traverser l'environnement extérieur des Etats avec leurs affaires intérieures. D'ailleurs, dans de plus en plus de documents officiels, la distinction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure s'estompe; elle est carrément jugée «non pertinente» par le *Livre blanc français sur la défense et la sécurité nationale* (2007).

ainsi que les principes et les lignes directrices de l'action à mener par l'Union (7). Peut-on voir là les prémices d'une incontestable doctrine européenne en la matière ?

Pour donner des éléments de réponse pertinents à ce questionnement, il convient de s'interroger sur une curiosité qu'est la faiblesse dans la réflexion même de ce que recouvre précisément la sécurité intérieure. Il est intéressant de constater d'ailleurs que le chantier de la construction de la sécurité intérieure est marqué par une dynamique saccadée, comme si la tendance à mettre *a posteriori* un vernis doctrinal à cette politique communautaire gênait l'UE dans sa cohérence et surtout dans sa linéarité; à chaque grande étape de la construction européenne, l'équilibre instable entre la réaction et la prévision se retrouve dans cette tendance à répondre à des questions posées sans pour autant forcément anticiper celles à venir.

LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE,
UNE DÉFINITION MALAISÉE POUR UN CHAMP
DE COMPÉTENCE ÉCLATÉ

Si le réflexe n'est certes plus d'associer la «sécurité intérieure» uniquement à la sphère répressive – bien qu'elle inclue des moyens coercitifs –, en revanche, le terme demeure flou, en particulier quand il s'agit de définir les objectifs de l'UE en la matière et, *a fortiori*, ses moyens et donc son champ d'application. Toutes sortes de notions y ont été intégrées, la confusion pouvant même être entretenue par certains acteurs de la sécurité pour des motifs ayant peu ou prou à voir avec l'Europe de la sécurité intérieure. Le professeur Henri Labayle remarque ainsi qu'«*il n'existe pas réellement à ce jour de véritable délimitation ni d'identification de ce que recouvre le terme de 'sécurité intérieure de l'Europe' au sens où il devient habituel de parler de l'Europe de la sécurité intérieure*» (8).

Il semblerait *a priori* facile d'identifier le périmètre de sécurité intérieure de l'UE par une lecture attentive des textes communautaires. Remarquons, tout d'abord, qu'à l'origine les questions de sécurité intérieure étaient limitées à des rencontres informelles entre responsables de la police. C'est en 1975 que le Conseil européen de Rome crée l'accord de coopération intergouvernemental TREVI (9), cadre flexible pour la coopération en la matière, mais dont l'officialisation ne se fera qu'une dizaine d'années plus tard (10). L'Union

(7) Document disponible sur le site Internet www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313FRC.pdf.

(8) Henri LABAYLE, «Le concept de sécurité dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice», in Catherine FLAESCH-MOUGIN (dir.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 79.

(9) Acronyme de «Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Vandalisme internationaux».

(10) Sur l'histoire de la coopération européenne en matière de police, cf. l'ouvrage exhaustif de Magali SABATIER, *La Coopération policière européenne*, L'Harmattan, Paris, 2001.

n'institutionnalise ses ambitions en la matière qu'avec le Traité de Maastricht, par l'existence d'un troisième pilier – lequel incluait les questions de franchissement des frontières, de visas, de droit d'asile, de migration et les problèmes de police, de lutte contre la drogue ou contre le terrorisme, ainsi que la coopération judiciaire civile et pénale. La sécurité intérieure s'est ensuite développée pour inclure aussi les questions liées à la justice et aux libertés. A ce titre, l'expression même inscrite dans le Traité d'Amsterdam pour traiter du champ de la sécurité intérieure, «*Développer l'Union européenne en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice*», illustre bien l'approche globale retenue, tout en mettant en relation trois éléments considérés désormais comme inséparables. Partant de l'hypothèse que la suppression des frontières nécessite l'adoption de mesures compensatoires pour garantir la sécurité des Etats européens, l'UE en est venue à inclure dans son champ de sécurité l'immigration et le contrôle des flux migratoires.

Peu de temps après la signature du Traité d'Amsterdam, un Conseil européen consacre pour la première fois son ordre du jour aux questions de sécurité intérieure. Les conclusions de Tampere prennent l'aspect d'un programme d'action de quelque soixante-dix points sur un champ de compétence novateur, l'immigration : on y pose des principes *a priori* en faveur des libertés, notamment ceux de l'illégitimité du contrôle, aux frontières intérieures, des étrangers des pays tiers qui résident dans l'Union et de la nécessaire protection des réfugiés. Puis, cet élan est freiné après les attentats du 11 septembre 2001. Ayant un impact considérable sur les questions liées au contrôle de l'immigration (11), le terrorisme entre alors *de jure* dans le domaine de la sécurité intérieure de l'Union : «*les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis vont amplifier une tendance qui existait déjà auparavant, celle de voir dans les questions de circulation, tourisme, migration ou asile, des problèmes de police et de renseignements, voire militaires*», note ainsi Didier Bigo (12).

Le champ de la sécurité intérieure, finalement, semble répondre à une double dynamique. En premier lieu, il intègre, au fur et à mesure, toutes les activités de police criminelle et de police et d'administration de la gestion des étrangers, des migrants ou des demandeurs d'asile. En outre, comme la dimension extérieure des questions de sécurité intérieure est devenue une caractéristique de la politique de l'UE et de ses Etats membres (13) – le voisinage de l'Europe devenant une sorte de zone tampon –, certaines des activités menées ont forcément tendance à déborder

(11) Les analyses sur la migration internationale ont effectivement démontré que, dans le cas européen – mais aussi, voire surtout, nord-américain –, la problématique de la frontière après les attentats du 11 septembre 2001 a pris une acuité toute particulière. La littérature sur le sujet est très féconde. Cf. par exemple, Elspeth GUILD, *Security and Migration in the 21st Century*, Policy Press, Cambridge, 2009; Catherine WITHOL DE WENDEN, *La Question migratoire au XXI^e siècle : migrants, réfugiés et relations internationales*, Les Presses de Science Po, Paris, 2010.

(12) Didier BIGO, *op. cit.*, p. 345.

(13) Thierry BALZACQ, *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs. Governance, Neighbours, Security*, McMillan, 2009.

en dehors du périmètre géographique de l'Union. Une superposition des dimensions intérieure et extérieure de la sécurité qui va même jusqu'à un certain mimétisme dans les organes : la récente création, par le Traité de Lisbonne, du Comité de sécurité intérieure (COSI) (14) semble ainsi faire écho au Comité de politique et de sécurité (COPS) de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

UNE DYNAMIQUE PAR A-COUPS

Les questions d'Affaires intérieures, parce qu'elles appartiennent à la sphère des compétences régaliennes noyau dur de la souveraineté nationale – on se souvient de la formule de Max Weber selon laquelle l'Etat est le seul groupement à bénéficier, sur son territoire, de la violence physique légitime –, sont longtemps restées l'apanage des procédures intergouvernementales. Ainsi, jusqu'en 1999, le rôle des institutions communautaires est resté plutôt limité, la Commission devant partager son droit d'initiative avec les Etats tandis que le Parlement européen n'était que ponctuellement informé et consulté. Puis, la consécration des questions de « Justice et Affaires intérieures » (JAI) par le troisième pilier du Traité de Maastricht, signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, a donné une impulsion décisive, les secteurs de la politique d'asile et d'immigration, de la coopération policière et douanière impliquant des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des pays membres, à la lutte contre la drogue et contre la fraude internationale ainsi qu'à la coopération judiciaire et civile. En même temps, la JAI a impulsé la création d'Europol en vue de la mise en œuvre des Accords de Schengen.

Parce que la coopération dans le secteur de Justice et Affaires intérieures s'est effectué sur une base intergouvernementale et donc peu efficace, le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, a transféré une partie du champ JAI dans le premier pilier. De la sorte, l'UE a établi une curieuse combinaison entre la méthode communautaire du premier pilier et la méthode pas véritablement gouvernementale, mais pas communautaire non plus, du troisième pilier. Grâce au Traité d'Amsterdam, les Etats membres ont pu nouer une coopération plus étroite entre eux.

Les conclusions du Conseil européen de Tampere (15-16 octobre 1999), en particulier consacré à la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de

(14) Le COSI a pour principal objectif de faciliter, promouvoir et renforcer la coordination des actions opérationnelles entre les Etats membres de l'UE dans le domaine de la sécurité intérieure. Ce rôle de coordination concerne notamment la coopération policière et douanière, la protection des frontières extérieures et la coopération judiciaire en matière pénale pour ce qui est de la coopération opérationnelle dans le domaine de la sécurité intérieure. Il est aussi chargé, à l'instar du COPS, d'assister le Conseil au titre de la clause de solidarité, laquelle prévoit que l'UE « mobilise tous les instruments à sa disposition » pour porter assistance à un Etat membre faisant l'objet d'une attaque terroriste ou étant victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine.

justice, constituent une étape importante dans la démarche de l'UE pour parvenir à ses objectifs. Elles reconnaissent la nécessité de recourir aux instruments de Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), notamment les stratégies communes et les accords avec les pays tiers, afin de renforcer la dimension extérieure de la JAI. Après que la mise en œuvre du Programme de Tampere a été achevée en 2004, deux autres programmes se sont succédé, celui de La Haye (2004-2009) et celui de Stockholm (2010-2014), tandis que les événements du 11 septembre 2001 ont favorisé des progrès incontestables du troisième pilier, notamment dans le domaine de la coopération judiciaire. Ainsi, en décembre 2011, le Conseil européen de Laeken consacre le principe du mandat d'arrêt européen et permet une adoption d'une définition commune du terrorisme (15). En même temps, des organisations sont créées pour devenir les bras séculiers de la puissance européenne dans le champ de la sécurité intérieure : l'Office de police européenne (Europol), créé en 1993 mais entré officiellement en fonction en 1999, l'Office européen de lutte anti-fraude (Olaf) en 1999, le Collège européen de police (CEPOL) en 2000, l'unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust) en 2002 et l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) en 2004 (16). Au sein de ces divers organismes ou à leur marge, un éventail de programmes est adopté.

14 juin 1985	Signature de la Convention de Schengen : intégrée à l'échelle européenne par le Traité d'Amsterdam et modifiée par le Traité de Lisbonne, elle modifie les règles juridiques concernant l'espace Schengen, en renforçant la notion d'« espace de liberté, de sécurité et de justice »
1 ^{er} nov. 1993	Entrée en vigueur du Traité de Maastricht, qui intègre dans son titre VI la coopération judiciaire civile comme une question d'intérêt commun des États membres
2 oct. 1997	Signature du Traité d'Amsterdam, selon lequel l'UE doit « maintenir et développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice »
28 avr. 1999	Création d'Olaf
1 ^{er} juil. 1999	Création d'Europol, devenue agence communautaire le 1 ^{er} janvier 2010. Sa convention a été adoptée par le conseil européen le 26 juillet 1995 et est entrée en vigueur le 1 ^{er} octobre 1998
15-16 oct. 1999	Conseil européen de Tampere
21 déc. 2001	Conseil européen extraordinaire de Bruxelles, lors duquel est annoncé un plan d'action de lutte contre le terrorisme et la création d'un mandat d'arrêt européen
28 fév. 2002	Création d'Eurojust
12-13 déc. 2003	Stratégie européenne de sécurité
27 oct. 2004	Création de Frontex (opérationnelle en mai 2005)

(15) Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Laeken, 14 et 15 décembre 2001. Document disponible sur le site Internet www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/68779.pdf.

(16) On se référera à l'étude exhaustive menée par l'équipe du Centre d'études sur les conflits, *The Field of the EU Internal Security Agencies*, L'Harmattan, Paris, 2007.

27 mai 2005	Signature du Traité de Prüm : partiellement intégré aux acquis de l'UE, il prévoit, entre autres, l'échange de données génétiques, d'empreintes digitales et de données à caractère personnel et la constitution de patrouilles policières communes
12 nov. 2005	Communication de la Commission, « Une stratégie relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice »
13 déc. 2007	Signature du Traité de Lisbonne, qui rentre en vigueur le 1 ^{er} décembre 2009. Ce nouveau texte unifie tous les domaines de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et fait disparaître les « piliers »
11 déc. 2008	Rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie européenne de sécurité, « Assurer la sécurité dans un monde en mutation »
1 ^{er} janv. 2010	Transformation d'Europol en agence communautaire
25 fév. 2010	Adoption de la <i>Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne</i>
22 nov. 2010	<i>La Stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre</i>

Cette constellation d'organismes et de programmes démontre deux tendances. D'une part, l'Europe de la sécurité intérieure avance de façon saccadée, au rythme des décisions du Conseil européen mais aussi, et surtout, en fonction des besoins *ad hoc* de sécurité des États membres, les partenariats et les coopérations renforcées pouvant être de leur intérêt – cela peut toutefois donner l'impression qu'il existe une sorte de hiérarchie entre les pays (17). D'autre part, cela n'a pas empêché, depuis la conclusion du Conseil de Tampere, l'activité JAI – qui couvre les champs de coopération de la police et de la justice en matière civile et pénale, le contrôle des frontières, la libre circulation des personnes et les politiques liées à l'asile et aux visas – de se développer crescendo, au point que, pour nombre d'observateurs, la majorité des initiatives lancées dans le champ politico-juridique de l'UE s'inscrit dans le domaine de la sécurité intérieure (18).

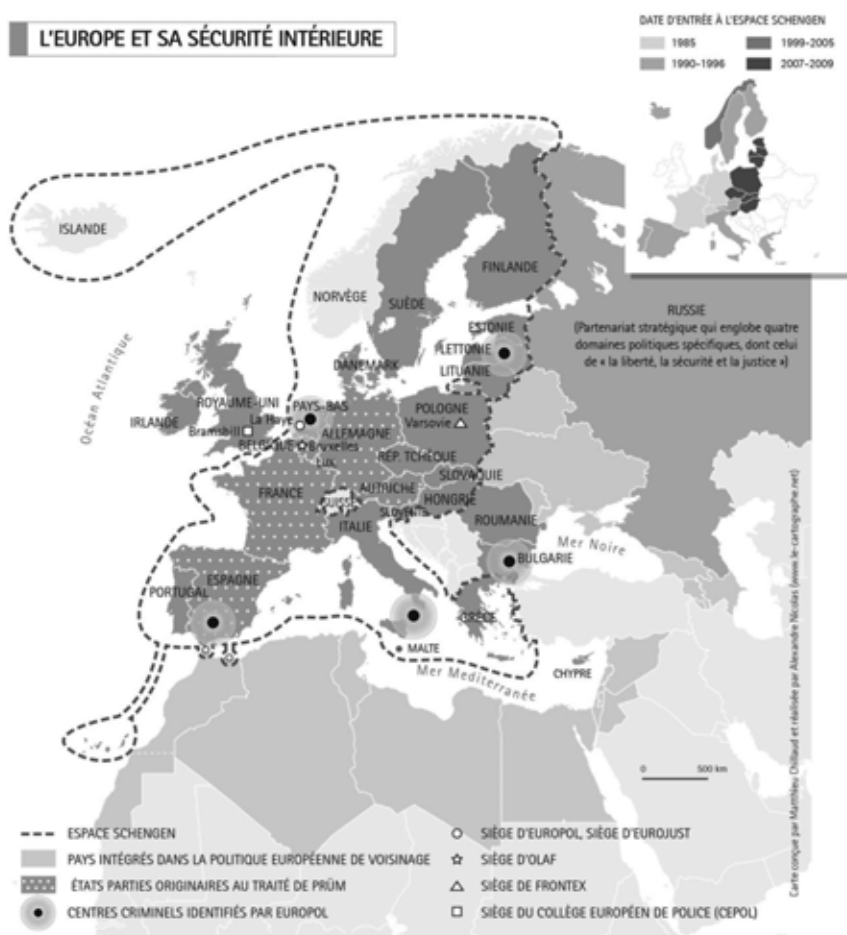
Ce tâtonnement est, en partie, dû à l'application des règles gouvernant la prise de décision : la règle de l'unanimité impose le consensus ; or, comme l'a souligné la Commission dans sa communication de 2006 sur la mise en œuvre du programme de La Haye, le recours à l'unanimité « *aboutit souvent à des accords sur le plus petit dénominateur commun* » (19). Une autre raison

(17) Le système Schengen et le Traité de Prüm en sont les meilleurs exemples. A l'origine, seuls l'Allemagne, la France et les pays du Benelux ont signé la convention de Schengen (14 juin 1985), qui promulgua l'ouverture des frontières entre les cinq États parties. L'Espace Schengen a ensuite été institutionnalisé à l'échelle européenne par le Traité d'Amsterdam. Il comprend actuellement 25 pays membres : certains d'entre eux n'appartiennent pas à l'UE (Islande, Norvège et Suisse), tandis que certains membres de l'UE (Chypre, Roumanie et Bulgarie) n'en sont pas encore membres. Quant au Traité de Prüm, il a été signé le 27 mai 2005 dans la ville éponyme par sept États membres de l'Union (la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche), en vue d'approfondir la coopération transfrontalière en matière de police, notamment dans les domaines de la lutte contre le terrorisme, de la criminalité organisée et de l'immigration illégale. En 2007, il a été partiellement intégré au droit communautaire.

(18) Cf. les analyses annuelles de Jörg MONAR, « Justice and Home Affairs », *Journal of Common Market Studies*, depuis 1998.

(19) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Mise en œuvre du programme de La Haye : la voie à suivre*, Bruxelles, 28 juin 2006, COM(2006) 331 final, p. 12, disponible sur le site Internet eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0331:FIN:FR:PDF.

tient à l'évolution du chantier de la sécurité intérieure, qui se caractérise par une connexité à d'autres initiatives : en effet, à l'inverse même du champ de la sécurité extérieure, animé par « *des responsables des ministères nationaux des Affaires étrangères qui ont une approche professionnelle commune* », celui de la sécurité intérieure est géré par des participants « *provenant de différents ministères nationaux, de pouvoirs et d'agences enracinés dans des traditions étatiques distinctes* » (20). Enfin, il ne faut pas sous-estimer les conséquences qu'a le principe de différenciation en raison des clauses de dispense (*opt-out*) du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark et des options de participation (*opt-in*) accordées à plusieurs pays non membres de l'Union, notamment l'Islande, la Norvège et la Suisse.



(20) Sandra LAVANEX / William WALLACE, « Justice and Home Affairs », in Helen WALLACE / William WALLACE / Mark A. POLLACK (dir.), *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, 2005 (5^e éd.), p. 462.

LES LINÉAMENTS D'UNE DOCTRINE

La notion de stratégie de sécurité, surtout durant la Guerre froide, avait une connotation très stato-centrée et surtout militaire : il s'agissait de déterminer les conditions dans lesquelles l'Etat-nation pouvait survivre dans un milieu potentiellement hostile. Cette conception a radicalement évolué depuis le début des années 1990 pour englober des composantes de la sécurité autres que celle, classique, du militaire. La sphère militaire n'a plus l'apanage du champ stratégique, comme les études critiques de sécurité l'ont d'ailleurs pertinemment démontré (21) – un état de fait reconnu déjà par le Conseil européen de 2003, selon lequel «*contrairement à la menace massive et visible du temps de la Guerre froide, aucune des nouvelles menaces n'est purement militaire et ne peut être contrée par des moyens purement militaires*» (22). Si l'UE a donc largement intégré cette évolution dans le marbre juridique des traités, elle ne s'est dotée que très récemment d'éléments doctrinaux définissant les composantes, les objectifs et les moyens de ses ambitions en matière de sécurité intérieure. A l'instar de toute entité politique aux ambitions stratégiques, l'UE se doit d'avoir à sa disposition des orientations claires, prenant la forme d'une doctrine correspondant à ses ambitions. Une assise doctrinale est un document officiel, dressant un bilan de la situation, faisant état des ressources et indiquant les missions menées pour contrer les menaces que l'entité stratégique concernée aura d'ores et déjà identifiées. Il s'agit donc d'un corpus qui opère un choix parmi la diversité des solutions envisagées en fonction des circonstances et des besoins du moment.

Lorsque, vers la fin des années 1990, la PESD est lancée, l'Europe de la défense dispose ni peu ni prou de fondements doctrinaux. On parle certes de gestion des crises, mais les fins de l'Europe de la défense restent peu précises. En 2003, lorsque l'Union adopte la *Stratégie de sécurité européenne*, elle se dote d'une assise doctrinale claire, aussi imparfaite et incomplète soit-elle (23). L'objectif suivant est alors de créer son pendant dans le champ de la sécurité intérieure. Cela est d'autant plus urgent que les pro-

(21) Cf. par exemple Keith KRAUSE, «Approche critique et constructiviste des études de sécurité», *Annuaire français de relations internationales*, vol. IV, 2003, pp. 600-612. On peut se demander, en conséquence, si la sécurité intérieure de l'UE a vocation à inclure les autres volets de la sécurité tels ceux identifiés par le Britannique Barry Buzan (politique, économique, environnemental et sociétal). Barry BUZAN, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Pearson, 1991 (2^e éd.), p. 7.

(22) Stratégie européenne de sécurité, «Une Europe sûre dans un monde meilleur», approuvée par le Conseil européen de Bruxelles, 12 déc. 2003.

(23) Ce document avait fait l'objet de critiques, l'absence de ligne de conduite claire, empêchant l'Union d'agir. Ses détracteurs ont souligné également que le document cherchait certes à créer une vraie culture stratégique européenne, mais qu'il citait des défis sans fixer de modalités claires pour y répondre. Les objectifs pouvaient paraître imprécis et abstraits. Cf. les analyses d'André Dumoulin, qui a étudié de manière exhaustive le texte ainsi que son évolution et sa mise à jour : André DUMOULIN, «La sémantique de la 'Stratégie' européenne de sécurité. Lignes de forces et lectures idéologiques d'un préconcept», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, et «L'adaptation de la Stratégie européenne de sécurité, le Livre blanc sur la sécurité et le nouveau Concept stratégique de l'OTAN : un recadrage des postures», *Annuaire français de relations internationales* vol. X, 2009.

grammes de Tampere et de Stockholm, en passant par celui de La Haye, dont l'ambition est de réaliser cet ensemble de justice, de liberté et de sécurité, incluent des actions à mener (créer un système commun d'asile et de coopération contre le crime et le terrorisme, accélérer le processus de reconnaissance des décisions judiciaires, etc.) sans pour autant comporter réellement de prospective stratégique sur les intérêts communs de l'Union. En dépit d'une kyrielle de documents que l'Union a adoptée, qu'il s'agisse du document présenté par la Commission en novembre 2005, intitulé *Une stratégie relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice* (24), ou encore de la *Stratégie européenne de contre-terrorisme* adoptée le 30 novembre 2005 (25), l'UE n'a toujours pas à sa disposition de fondements doctrinaux exhaustifs.

L'adoption de la *Stratégie de sécurité intérieure* pourrait alors marquer une étape significative. Le texte, dont l'objectif est d'établir un ordre du jour partagé qui doit constituer le plus dénominateur commun pour tous les acteurs engagés dans le domaine de la sécurité intérieure, entend créer un « modèle européen de sécurité » sur la base de plusieurs principes : « *justice, liberté et sécurité : des politiques complémentaires, qui respectent les droits fondamentaux, l'accès à la protection internationale, l'Etat de droit et la vie privée; protection de tous les citoyens, et en particulier des plus vulnérables [...]; transparence et bien-fondé des politiques de sécurité [...]; dialogue, conçu comme un moyen de réduire les différences, en suivant les principes de tolérance, de respect et de liberté d'expression; intégration, inclusion sociale et lutte contre la discrimination [...]; solidarité entre les Etats membres confrontés à des défis qui ne peuvent être relevés par les Etats membres agissant séparément ou face auxquels une action concertée bénéficie à l'ensemble de l'UE; confiance mutuelle érigée en un principe essentiel d'une coopération réussie* ». A partir de ces principes, le document identifie dix lignes directrices « *dans le but de garantir la sécurité intérieure de l'UE dans les années qui viennent* ». Retenons notamment une acceptation large de la sécurité intérieure, une approche combinant prévention et anticipation et privilégiant l'action fondée sur le renseignement, une élaboration d'un modèle global pour l'échange d'informations et une coopération rigoureuse entre les agences et instances de l'UE qui travaillent à la sécurité intérieure de l'UE.

En novembre 2010, la Commission présente au Parlement et au Conseil européens un document intitulé *La Stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre* (26), lequel propose une

(24) Communication de la Commission. *Une stratégie relative à la dimension externe de l'espace de liberté, de sécurité et de justice*, Bruxelles, 12 oct. 2005, COM(2005) 491 final, disponible sur le site Internet lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0491:FIN:FR:PDF.

(25) Document disponible sur le site Internet register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf.

(26) Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *La Stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre*, Bruxelles, 22 nov. 2010, COM(2010) 673 final, disponible sur le site Internet ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/internal_security_strategy_in_action_fr.pdf.

ligne d'action commune en identifiant cinq menaces : la grande criminalité et la criminalité organisée, le terrorisme, la cybercriminalité, la sécurité aux frontières et les catastrophes aux origines humaines ou naturelles. Les principales cibles désignées sont les réseaux criminels transfrontaliers, les groupes terroristes ou les cybercriminels, qui menacent tous les réseaux informatiques, publics et privés. La Stratégie suggère aussi, à l'instar de ce qui existe aux États-Unis, une banque de données sur les passagers et entend mieux aider les États membres à lutter contre la corruption. Dans le domaine du terrorisme, elle évoque la mise en place d'un programme européen de repérage des flux financiers et d'un nouveau réseau censé coordonner et promouvoir la lutte contre la radicalisation. La Commission entend créer un centre européen de lutte contre la cybercriminalité en 2013, mettre en place des équipes de riposte rapide, ainsi qu'un réseau d'alerte commun aux pays membres de l'Union. Enfin, elle veut développer les capacités de riposte commune en cas de désastre naturel ou de catastrophe. Le document, en annexe, synthétise les objectifs et les actions à mener pour y parvenir et mentionne, pour chacune d'entre elles, les responsables (27) ainsi que le calendrier retenu.

* *
*

Face à la nécessité de créer un espace de justice, de police et de liberté après l'accomplissement du marché unique, les États membres de l'UE ont fait du concept de sécurité intérieure un objectif. Depuis le Traité de Maastricht, le champ de la sécurité intérieure de l'Union s'est élargi autant dans son contenu que dans son champ géographique. La libre circulation des personnes, le franchissement des frontières, la fraude, la migration, la criminalité transfrontière poussée par la mondialisation, la relation à l'exploitation du travail, le trafic de drogue et de la circulation de l'argent sale, le terrorisme, *etc.* sont désormais intégrés dans la compétence communautaire. En outre, la sécurité intérieure de l'Union ne s'arrête pas à ses frontières : par exemple, des pays européens non membres de l'Union comme l'Islande, la Norvège et la Suisse ont intégré le régime Schengen, tandis que des accords signés avec les pays membres de la PEV et même avec la Russie comportent une dimension JAI.

Néanmoins, les balbutiements doctrinaux de l'Union s'expliquent par une combinaison de raisons. Tout d'abord, le chantier de la sécurité intérieure se caractérise par une très grande sensibilité aux événements exogènes

(27) La Commission européenne, les États membres, le Collège européen de police, l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA), le Centre d'opération et d'analyse maritime de lutte contre le trafic de drogue (MAOC-N), le Centre de coordination pour la lutte anti-drogue en Méditerranée (CECLAD-M), le Bureau européen d'appui en matière d'analyse et le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

(délinquance internationale, migration, etc.). Les gouvernements européens ont des intérêts qui peuvent évoluer en fonction de la pression de leur opinion publique et diverger en fonction de la position géopolitique de leur pays respectif. En outre, autant les acteurs transnationaux – surtout la Commission européenne – que les bureaucrates et les professionnels de la sécurité intérieure exercent une influence que les États chercheront à balancer. Au cœur de la souveraineté, la notion de sécurité intérieure pose la question du rôle de l'État, qui aura tendance à s'affirmer en prônant sa prépondérance.

En dépit des difficultés que l'UE a rencontrées pour apporter un vernis doctrinal à son action dans le champ de la sécurité intérieure, la *Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne* et de *La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre* inaugurent d'une évolution positive. Elles contiennent incontestablement une esquisse de cette doctrine dont l'Union a besoin en matière de sécurité intérieure. Curieusement, les nombreux appels en faveur d'un Livre blanc pour la sécurité et la défense de l'UE ne concernent que peu ou prou la sécurité intérieure (28). Pourtant, un Livre blanc (ou vert) pour la sécurité intérieure, qui indiquerait de façon exhaustive les grandes lignes directrices de l'Union en la matière, pourrait être fort utile pour que l'UE puisse réagir en fonction de ce qu'elle aura préalablement prévu.

(28) Cf. par exemple André DUMOULIN, «Vers un Livre blanc européen de la sécurité et de la défense : entre 'objet non identifié' et fenêtre d'opportunité», *Revue internationale et stratégique*, n° 82, 2011, pp. 40-50.