

Duez, Denis, "La 'crise' de l'Union et les apories de la sécurité intérieure européenne", in Paul Magonette, Anne Weyembergh (dir.), L'Union européenne : la fin, d'une crise ?, Bruxelles, Presses de l'Université de Bruxelles, 2008, pp. 69-84

La « crise » de l'Union et les apories de la sécurité intérieure européenne

Denis DUEZ

1. Introduction

Le discours sur la crise des institutions européennes et, plus largement, le discours sur la crise de l'intégration européenne en tant que telle est aussi ancien que le projet européen lui-même. Chaque étape du processus d'intégration fut précédée – mais aussi souvent suivie – d'une rhétorique de la crise et de son nécessaire dépassement. L'histoire de l'Europe est l'histoire de blocages et de déblocages successifs. C'est l'histoire de conflits, plus ou moins graves, et de compromis politiques permettant de surmonter des obstacles conjoncturels. Plus rarement, c'est aussi une histoire faite de sauts qualitatifs visant à donner une dynamique nouvelle au projet d'intégration régionale. Dans une certaine mesure, le discours sur la crise peut donc être renversé. Certes, ce discours reflète les difficultés rencontrées par un projet dont l'ambition semble parfois se heurter frontalement au principe de souveraineté qui structure les relations entre les Etats européens depuis quatre siècles maintenant. Mais la logique de la crise permanente ou, à tout le moins, de la crise récurrente, est aussi le signe du dynamisme qui, à l'échelle de l'histoire, anime le projet européen.

Pour autant, si, dans la perspective du temps long, l'idée de crise peut être relativisée et lue au prisme d'une dialectique du conflit qui constituerait l'un des moteurs de l'intégration, il n'empêche que les effets politiques et sociaux nés d'un sentiment d'insatisfaction, voire de méfiance, des citoyens à l'égard de l'Europe se doivent d'être pris en compte par les Etats membres et les institutions de l'Union. Cette prise en considération se révèle d'autant plus essentielle que l'âpreté des débats ayant entouré le projet de traité constitutionnel et l'échec ultime du processus de ratification ont souligné l'ampleur des déficits de légitimité et de démocratie dont souffre actuellement l'Union européenne. De ce point de vue, la politisation croissante du projet européen depuis Maastricht – pourtant initialement pensée comme une réponse à la crise de

légitimité – a très certainement contribué à accélérer la perte de confiance. Tant que l'Union était perçue comme une structure à vocation économique et technique n'ayant que peu d'impact sur la vie quotidienne des Européens, elle pouvait s'appuyer sur les seules légitimités technocratique et diplomatique (Quermonne 2001). En s'engageant sur le terrain de la politique étrangère, de la justice et des affaires intérieures, ou encore en instituant une citoyenneté européenne, les Etats membres de l'Union ont par conséquent nourri des attentes qu'ils se doivent maintenant de rencontrer. L'Europe traverserait ainsi ce que Kalypso Nicolaïdis (2005) appelle un « moment toquevillien », c'est-à-dire cette période délicate de transition entre deux régimes politiques au cours de laquelle le régime que l'on tente de réformer subit des attaques véhémentes, précisément parce qu'il tente de se réformer ou au contraire parce qu'il ne le fait pas assez vite ¹.

Plutôt que d'essayer d'embrasser l'ensemble de la problématique de la crise et des solutions qui ont pu lui être apportées, nous nous concentrerons dans les pages qui suivent sur un aspect particulier, celui de la mise en œuvre d'une politique européenne de sécurité intérieure dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Etroitement connecté à la question de la citoyenneté européenne, le développement d'une politique de sécurité intérieure a en effet été conçu comme une réponse à la crise de légitimité des institutions européennes. En impliquant l'Europe dans la protection des individus, on espérait, et on espère encore, rapprocher l'Union de ses citoyens en soulignant la contribution positive de cette dernière dans la sauvegarde de la sécurité personnelle. Nous verrons toutefois que, si l'on n'y prend garde, le remède pourrait bien se révéler pire que le mal. Car en impliquant l'Union européenne dans un domaine aussi sensible que celui de la sécurité et en souhaitant rendre son action visible, les Etats membres ont créé pour elle une obligation de résultat qu'elle ne saurait désormais éluder sans perdre durablement la confiance des citoyens.

2. Une sécurité intérieure européenne pour une « Europe des citoyens »

L'origine du projet européen de sécurité intérieure est étroitement liée à l'objectif, économique et politique, de la libre circulation des personnes au sein de l'espace communautaire. Cet objectif n'émerge toutefois véritablement que dans le courant des années 1970. Cette perspective de la suppression des contrôles systématiques aux frontières intérieures de la Communauté, et la peur d'un essor de la criminalité qui pourrait en résulter, contribuent à activer la coopération entre les Etats membres dans les domaines de la police et de la justice. A l'époque, la coopération européenne dans le champ de la sécurité intérieure n'est donc pas véritablement envisagée comme un objectif en soi. Elle est une conséquence induite d'un tout autre projet politique, celui de la libre circulation.

Dans le courant des années 1970, ce projet de libre circulation des personnes apparaît lui-même comme l'expression d'une volonté de remettre l'intégration européenne sur les rails. Depuis la fin des années 1960, la Communauté européenne

tente en effet de donner un souffle nouveau à son projet politique. Trois ans après le compromis de Luxembourg et la fin d'un blocage majeur dans l'histoire de l'intégration européenne, le sommet de La Haye de 1969 propose ainsi de relancer le processus européen en parachevant la réalisation du marché unique ². L'achèvement d'un grand marché commun, c'est-à-dire un espace au sein duquel seraient supprimés les contrôles aux frontières pour les marchandises, les capitaux, les services mais aussi pour les personnes, représente dès lors un objectif tout autant politique qu'économique. Le rapport Tindemans de 1975, puis le Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984, soulignent en effet explicitement que l'objectif de la disparition des contrôles aux frontières entre les Etats membres s'inscrit dans la perspective plus large du renforcement d'une « Europe des citoyens » – cette dernière devant à l'époque contrebalancer une « Europe des marchands » de plus en plus décriée ³. Il s'agit donc de combattre l'euro-scepticisme croissant, ou à tout le moins l'euro-indifférence ambiante, en donnant à la construction européenne une dimension plus concrète, plus sensible, en faisant entrer l'Europe dans la vie quotidienne des Européens ⁴.

En évoquant l'idée d'un « espace européen sans frontières intérieures », l'Acte unique européen de 1986 marque une première étape dans cette voie. Il propose pour la première fois un concept novateur dont la signification dépasse largement l'objectif de la libre circulation des personnes. La notion d'espace suppose en effet une référence plus globale à une ère géographique commune à l'ensemble des Européens. La portée de ce nouveau concept n'est donc pas uniquement descriptive, elle est également symbolique. Le concept d'espace renvoie à l'idée d'une zone aux contours encore relativement flous, certes, mais qui, sans être véritablement unifiée, n'en est pas moins commune à l'ensemble des Etats membres. Bref, si l'espace européen n'est pas un territoire – ni même d'ailleurs un proto-territoire dans la mesure où il ne préfigure pas nécessairement la base territoriale d'un futur Etat européen – il n'en est pas moins le support géographique d'une communauté politique et non plus simplement une ère de libre échange laissée aux seuls « marchands » et « technocrates ». La notion d'espace tend de ce fait à créer un lien fort entre l'Europe et les citoyens, là où celle de marché unique péchait par son manque d'âme et n'incarnait en définitive qu'une variable économique. Le concept d'espace européen sans frontières intérieures porte un discours de l'Europe sur elle-même et sur son avenir. Il symbolise le développement d'une Europe ambitieuse, porteuse d'un projet politique et historique majeur qui dépasse largement la seule logique fonctionnelle de la facilitation des échanges commerciaux.

La réalisation de l'espace européen annoncé par l'Acte unique ne pouvant toutefois se faire au prix de la détérioration de la sécurité des Européens, la suppression des contrôles aux frontières intérieures appelait en retour une intervention, au niveau européen, dans des domaines jusqu'alors jalousement préservés par les Etats membres : la police, la justice, le contrôle des flux migratoires ou encore l'asile. Suivant une

¹ Nous empruntons cette idée à Kalypso Nicolaïdis (2005) qui parle, quant à elle, de moment toquevillien pour rendre compte des crispations entourant l'adoption du projet constitutionnel.

² Communiqué final du sommet de La Haye (2 décembre 1969), *Bull. CE*, janvier 1970, 1, p. 15-17.

³ Voy. le titre IV, intitulé « L'Europe des citoyens », du rapport Tindemans, « Rapport sur l'Union européenne », *Bull. CE*, 1, suppl., 1976, p. 11-36.

⁴ Voy. Conclusions du Conseil européen de Fontainebleau, 25 et 26 juin 1984, titre VI.

logique déjà mise en œuvre à l'époque dans le cadre de la coopération Schengen (Nanz 1995), la suppression des contrôles s'est donc accompagnée de l'adoption de mesures dites « compensatoires » à la libre circulation des personnes, mesures visant, comme leur nom l'indique, à « compenser » les effets négatifs supposés de la suppression des contrôles aux frontières par l'adoption de diverses dispositions connexes en matière d'immigration, d'asile, de police et de justice. Rassemblées sous le vocable de « questions d'intérêt commun » à l'occasion des négociations intergouvernementales qui donneront naissance au traité de Maastricht, ces matières constitueront la substance du troisième pilier de l'Union européenne consacré à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (JAI).

A Maastricht, la toute nouvelle Union européenne se voit donc reconnaître une compétence spécifique dans le champ de la sécurité intérieure. Politiquement, et en dépit d'un bilan qui se révélera au final pour le moins mitigé (Montain-Domenach 1999, p. 51-61 ; Lobkowicz 2002, p. 55), la création du troisième pilier marque une étape importante dans l'histoire de la construction européenne. D'un côté, les Etats membres acceptent pour la première fois de déconnecter certains aspects des politiques de sécurité de leur cadre national. De l'autre, la création du troisième pilier favorise, au plan européen, une autonomisation progressive de la sécurité intérieure par rapport à l'enjeu de la libre circulation. La coopération JAI est désormais considérée comme une fin en soi et non plus comme une simple conséquence induite par la coopération dans d'autres domaines. En d'autres termes, sans être complètement découplée de la question de la libre circulation, la coopération en matière de sécurité intérieure ne lui est plus subordonnée.

Le traité d'Amsterdam renforce ce processus d'autonomisation. Après avoir souligné l'importance de l'instauration d'une « citoyenneté de l'Union », il donne aux Etats membres un nouvel objectif, celui de « maintenir et de développer (...) un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène » (article 2 (ex-article B) du traité UE). Cette évolution sera confirmée par le Conseil européen extraordinaire de Tampere d'octobre 1999 et, plus récemment, par le Programme de La Haye de 2004 qui transformeront cet objectif politique en une liste de dispositions concrètes à adopter.

3. La légitimation par la sécurité intérieure européenne : un pari risqué

Avec Amsterdam et Tampere, la logique qui guidait les premiers pas de l'Europe dans le champ de la sécurité semble s'être inversée. A l'heure actuelle, ce n'est plus l'objectif de sécurité qui découle de celui de la libre circulation mais plutôt l'enjeu de la sécurité qui apparaît désormais premier. L'objectif est d'abord de préserver la sécurité des citoyens, la libre circulation n'étant plus désormais qu'une condition objective, un élément de contexte, dans lequel cette sécurité doit être assurée. Cette inversion dans l'ordre des priorités est lourde de conséquences. En choisissant de renverser le lien entre la suppression des contrôles aux frontières et la politique de sécurité intérieure, l'Union européenne modifie considérablement les conditions de sa propre légitimation. Si l'on y regarde de plus près, ce n'est plus la libre circulation

qui, en tant qu'attribut de la citoyenneté européenne, permet de renforcer la légitimité de l'Union européenne mais bien la capacité de cette dernière à maintenir un degré élevé de sécurité dans le contexte d'une Europe sans frontières intérieures qui doit lui assurer la confiance des citoyens envers les institutions européennes.

Dans cette perspective, l'Europe devient un acteur essentiel de la préservation et du renforcement de la sécurité intérieure. C'est l'image même de l'Union qui s'en trouve modifiée. Car, paradoxalement, l'intégration européenne est longtemps apparue comme une source d'incertitudes et de menaces pour la sécurité des individus. Dans le contexte des négociations sur la libre circulation, Margaret Thatcher s'était d'ailleurs montrée on ne peut plus claire sur ce point, n'hésitant pas à témoigner son hostilité et ses inquiétudes face au projet de libre circulation en affirmant que son pays : « *did not join Europe to have free movement of terrorists, criminals, drugs, plant and animal diseases and rabies and illegal immigrants* » (*Daily Mail*, 18 mai 1989, cité par Twomey 1993). Caractéristique de la position britannique à l'égard du projet d'une Europe sans frontières, cette déclaration reflète toutefois un sentiment partagé à l'époque par nombre de citoyens européens. Les enquêtes Eurobaromètres soulignent en effet qu'à la fin des années 1990, une majorité d'entre eux (57%) nourrissent une crainte similaire et redoutent que l'Union européenne ne contribue à renforcer le trafic de drogue et le crime international organisé (Eurobaromètre 1999, p. 44). C'est précisément cette logique de l'insécurité que le traité d'Amsterdam tente de renverser en faisant de l'Union non plus une source de périls mais au contraire l'une des clés de l'adaptation des politiques de sécurité à la situation contemporaine.

L'investissement européen accru dans le domaine de la sécurité intérieure doit donc être compris comme un choix politique visant à présenter l'Union sous les traits d'un acteur susceptible de répondre plus efficacement que les Etats membres à ce qui est présenté comme une configuration sécuritaire nouvelle faite de menaces transnationalisées⁵. Dans la logique de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le projet d'une sécurité intérieure européenne est tout autant une réponse fonctionnelle apportée aux mutations de la criminalité qu'une stratégie politique destinée à renforcer la légitimité de l'Union européenne. Certes, l'essor des activités illégales transnationales et l'accroissement des flux migratoires illégaux, alimentés par la disparition de l'Union soviétique et les conflits dans les Balkans, ont été des catalyseurs importants ayant contribué au renforcement de la coopération, mais ces facteurs ne permettent pas d'expliquer à eux seuls la révolution conceptuelle introduite par l'espace de liberté, de sécurité et de justice et le principe de la dé-nationalisation des politiques de sécurité. Une telle révolution répond en effet autant à une volonté d'apporter des réponses concrètes à des problèmes concrets qu'à une volonté de renforcer la légitimité de la construction européenne en tant que telle. Il s'agit d'une part de combler le déficit démocratique de l'Union – qui concerne les modalités des processus décisionnels – en sortant les enjeux de sécurité de la « clandestinité

⁵ Cette idée de l'Union comme niveau de gouvernance adapté aux défis criminels contemporains est notamment présentée dans le rapport du groupe Westendorp chargé de préparer la CIG de 1997. Voy. Rapport de la Commission pour le Groupe de réflexion, Luxembourg, OPOCE, mai 1995.

institutionnelle » où la coopération Schengen et, plus largement, les diverses formes de la coopération intergouvernementale les ont longtemps confinés. Il s'agit, d'autre part, de répondre au déficit de légitimité – qui concerne quant à lui la pertinence même du projet européen – en rapprochant l'Union de ses citoyens.

La réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice doit être appréhendée comme un grand projet mobilisateur, un projet éminemment politique, susceptible d'introduire dans le processus d'intégration européenne le dynamisme indispensable à sa perpétuation et à sa légitimation. Tout comme la réalisation du marché unique, celle de la libre circulation des personnes ou encore la concrétisation de la monnaie unique dans les décennies précédentes, ce projet trouve sa place au sein d'un processus plus large visant à réconcilier les individus avec l'Europe et à créer, selon la formule consacrée, une « union sans cesse plus étroite entre les peuples ». Dans cette perspective, le droit de circuler librement et en toute sécurité dans un espace sans frontières intérieures représente l'un des principaux attributs de la citoyenneté européenne. Nous pourrions même dire qu'il en est l'un des principaux corollaires. Car si, depuis Thomas Hobbes, la citoyenneté est synonyme de devoirs, elle crée également des droits pour les individus, au premier rang desquels se trouve celui de vivre en paix et en sécurité (Hobbes). La conséquence logique de l'institution d'une citoyenneté européenne est donc la naissance d'une obligation corrélative de protection dans le chef des institutions communautaires. En faisant de la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice un objectif de l'Union, les Etats membres se doivent par conséquent de démontrer aux citoyens que l'Europe peut se manifester positivement dans leur vie quotidienne en étendant l'espace géographique au sein duquel la sécurité est assurée et les libertés publiques respectées. L'enjeu n'est rien moins que celui d'attester dans la vie quotidienne de chaque Européen de la formation d'un ordre politique européen et de la contribution effective des institutions de l'Europe à la sécurité de tous.

La volonté des Etats membres de développer une politique de sécurité intérieure commune répond de plus aux attentes des citoyens. C'est du moins, ce qui semble ressortir une nouvelle fois des enquêtes Eurobaromètres. Interrogés au cours de l'automne 1997, c'est-à-dire au moment de la signature du traité d'Amsterdam, sur ce que devraient être les priorités d'action de l'Union, 88% des Européens mentionnent la lutte contre le crime organisé et le trafic de drogue. A l'époque, cette question n'est précédée au rang des préoccupations que par la lutte contre le chômage (92%) et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (89%) (Eurobaromètre 1998, p. 43). Une analyse longitudinale des enquêtes Eurobaromètre révèle en outre la grande stabilité de ces préoccupations. L'ordre des priorités dans les attentes des Européens ne s'est que très peu modifié au cours des dix dernières années. Tout au plus voit-on émerger la thématique du terrorisme au lendemain des attentats de septembre 2001 et, dans une temporalité étonnante, celle du trafic des êtres humains et de l'immigration clandestine ⁶.

⁶ Notre analyse s'appuie sur un examen des Eurobaromètre standards 48 à 67, c'est-à-dire pour la période allant de l'automne 1997 au printemps 2007. Des modifications successives tant dans la formulation des questions que dans la présentation des résultats ne nous permettent

En s'engageant sur la voie de la sécurité intérieure européenne, l'Union européenne semble donc vouloir connecter son action aux aspirations de ses citoyens. Ce faisant, elle s'offre un accès privilégié à un réservoir de légitimation considérable. Mais elle ouvre également la boîte de Pandore. Car si l'implication des institutions européennes dans le champ de la sécurité lui offre une source théoriquement inépuisable de légitimité, elle apparaît en même temps particulièrement risquée. En faisant de la sécurité intérieure l'un des vecteurs de sa légitimation, l'Union européenne puise en effet dans un registre traditionnellement attaché à l'Etat, et ce, sans avoir véritablement les moyens de ses ambitions. Le triptyque « liberté, sécurité, justice » rompt avec la conception principalement technocratique de la légitimité sur laquelle a longtemps reposé l'intégration européenne mais aussi avec une approche essentiellement négative de l'intégration dans laquelle avancer, c'est supprimer des barrières existantes. Il active à l'inverse une dynamique de justification nettement plus classique articulant, d'une part, l'offre publique de sécurité et, d'autre part, la demande de protection des citoyens. La difficulté réside ici dans le fait que les fonctions régaliennes qui constituent le domaine central de l'action de la puissance publique n'ont à l'heure actuelle été que très partiellement affectées par la construction européenne. A certains égards, le discours sur l'espace de liberté, de sécurité et justice – aussi fondamental soit-il en ce qu'il bouleverse les schémas conceptuels en vigueur depuis la naissance de l'Etat-nation – reste largement déconnecté de toute action concrète. Certes, les politiques de sécurité tendent à se dématérialiser en accordant une place croissante à l'échange et aux traitements de l'information, mais elles n'en restent pas moins, en dernier ressort, une affaire de police, de douane et de tribunaux. Or, s'il existe bien un embryon d'un corps armé européen, l'ébauche d'un parquet européen ou encore le germe d'un corps de douane communautaire, ces nouveaux instruments ne sont rien en regard des besoins ou de l'ambition affichée dans les discours européens. Cette faiblesse apparaît d'autant plus problématique que ces ébauches et embryons ne sont en réalité que des mises en commun de moyens nationaux dont les Etats restent maîtres à chaque instant. L'Europe n'a à sa disposition, en propre, ni policiers, ni douaniers, ni cours et tribunaux ordinaires, ni administrations d'exécution (Magnet 2003, p. 51-52).

Dès lors, dans la mesure où l'Union européenne ne dispose d'aucun moyen coercitif qui lui serait propre pour mener son action dans le champ de la sécurité, elle se trouve confrontée au dilemme suivant : comment répondre aux attentes suscitées auprès des citoyens européens avec les maigres ressources qui sont les siennes ? Comment concilier les formidables ambitions du discours communautaire en matière de sécurité intérieure et la volonté des Etats membres de garder intactes leurs prérogatives régaliennes ? Parce que la sécurité intérieure implique une obligation de résultat, l'Union européenne semble aujourd'hui confrontée à ce qu'il convient d'appeler un « *capability-expectations gap* » (Hill 1993), c'est-à-dire un décalage entre discours et pratique ; entre les attentes suscitées et les moyens à disposition pour les rencontrer. Ce

toutefois pas de présenter des données précises significatives. Il n'en reste pas moins qu'une tendance stable peut être clairement identifiée. Voy. le site d'Eurostat à l'adresse : http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_fr.htm.

nœud politique nous semble être l'un des principaux défis auquel l'Union européenne est aujourd'hui confrontée. Qu'elle parvienne à le résoudre en répondant aux attentes qu'elle a nourries, parfois de manière quelque peu irrationnelle, et sa légitimité s'en verra durablement établie. Qu'elle échoue, à l'inverse, et son action dans le champ de la sécurité, loin de contribuer à combler son déficit de légitimité, risquerait au contraire de l'aggraver considérablement.

4. L'Europe au défi de la gestion de ses frontières extérieures

Afin de donner une dimension plus tangible au constat qui vient d'être dressé, nous souhaiterions nous attarder maintenant sur un exemple précis susceptible d'illustrer notre propos, celui du contrôle des frontières extérieures et de la lutte contre l'immigration clandestine. Naturellement, nous ne sous-entendons pas que l'ensemble de l'action communautaire en matière de sécurité intérieure peut être réduit à cette seule problématique. Mais nous considérons néanmoins que la gestion des frontières extérieures révèle particulièrement bien les tensions inhérentes à la politique européenne en matière de liberté, de sécurité et de justice. Elle les révèle d'autant plus nettement que la lutte contre l'immigration clandestine et le trafic des êtres humains occupe aujourd'hui une place centrale sur l'agenda communautaire, se hissant, aux côtés de la lutte contre le terrorisme, en tête des priorités d'action de l'Union européenne. L'exemple n'a donc pas une valeur générale, certes, mais il n'en présente pas moins une évidente pertinence.

La préoccupation européenne pour la question de l'immigration clandestine n'est pas neuve. Elle est aussi ancienne que le projet de libre circulation lui-même. La suppression des contrôles aux frontières intérieures ne peut en effet se concevoir que si chaque Etat membre accorde sa confiance aux autres Etats en matière de contrôle migratoire. Dans le contexte d'une Europe sans frontières intérieures, un défaut de contrôle qui serait le fait d'un Etat membre de l'espace Schengen peut en effet avoir des conséquences directes pour les autres Etats membres. Si, par exemple, les autorités italiennes ou, dans un avenir très proche, polonaises, roumaines ou bulgares échouent à assurer le contrôle de leurs frontières extérieures, cet échec peut avoir des répercussions immédiates en Belgique, en France, en Allemagne ou dans n'importe quel autre pays de la zone Schengen. La libre circulation des personnes induit par conséquent une responsabilisation croissante des Etats membres en termes de contrôle des frontières extérieures de l'Union. Elle appelle également le développement de la coopération communautaire en matière de gestion des flux migratoires.

Dans la pratique, ce double mouvement de responsabilisation et de coopération s'est traduit par une restriction croissante des possibilités d'accès à l'espace européen pour les étrangers non communautaires et par une sensibilité accrue pour la problématique des flux migratoires illégaux. Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, les Conseils européens de Séville puis de Thessalonique ont ainsi mis la lutte contre l'immigration illégale au centre de l'action communautaire. Discursivement relié à l'enjeu de la lutte contre le terrorisme, ce combat contre les clandestins a conduit l'Union européenne à s'engager sur la voie d'un ambitieux projet de gestion intégrée des frontières extérieures fondé sur le développement des nouvelles technologies en matière d'échange d'informations entre services de contrôle aux frontières, ainsi que

sur la standardisation et la protection des documents de voyage – notamment par la généralisation du recours aux techniques de l'identification biométrique. Ce projet a par ailleurs donné lieu à quelques actions de terrain menées depuis 2006 sous la bannière de la toute nouvelle Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex).

La mise en œuvre de cette politique de gestion intégrée des frontières extérieures se révèle toutefois doublement problématique. Elle l'est en termes d'efficacité, tout d'abord, au plan des principes et valeurs qui fondent l'Union, ensuite.

En termes d'efficacité, plus de contrôles ne signifie pas moins de clandestins. Les contrôles n'arrêtent généralement pas les mouvements de populations, ils les détournent. L'exemple espagnol illustre bien cette situation. En réponse au phénomène des *pateras*, c'est-à-dire des traversées clandestines du détroit de Gibraltar entreprises depuis le Maroc sur de petites embarcations traditionnelles, le gouvernement espagnol a pris la décision, au début des années 2000, d'installer le long des côtes d'Andalousie un système électronique perfectionné de surveillance maritime, le Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, plus connu sous son acronyme, le SIVE (Espinosa Navas 2003). Confrontés à l'efficacité accrue des contrôles, les migrants ont adopté une stratégie alternative consistant à accéder au territoire espagnol non plus par Gibraltar mais par les enclaves de Ceuta et de Melilla, sur la côte Nord du Maroc. En 2004, quelque 55 000 personnes ont ainsi tenté de franchir les grillages de trois à cinq mètres de haut ceinturant les deux enclaves. Effectuées dans un premier temps de manière isolée ou en petits groupes, ces incursions deviennent collectives à partir de l'automne 2005. Elles se traduisent par des tentatives de franchissement de la clôture menées simultanément par des centaines de clandestins. Au mois de septembre et d'octobre 2005, ces expéditions collectives se soldent par la mort d'une douzaine de migrants, dont certains abattus par les forces de l'ordre, probablement marocaines (Amnesty International 2005). Pourtant, là encore, le gouvernement espagnol fait le choix de la sécurisation de ses frontières. Il rehausse les grillages de protection et renforce les effectifs de surveillance, obligeant par conséquent les candidats au voyage clandestin à prendre toujours plus de risques et à embarquer pour un voyage périlleux les conduisant des côtes de l'Afrique jusqu'aux îles Canaries.

Le cas espagnol n'est ni isolé, ni atypique. Il est simplement l'un des plus parlants. Retracer l'évolution des dispositifs de contrôle aux frontières revient en effet bien souvent à retracer l'histoire des mutations des stratégies migratoires. Dès lors, faire de la lutte contre l'immigration clandestine une dimension prioritaire de sa politique de sécurité intérieure, c'est pour l'Europe prendre le risque de faire état de ses difficultés, voire de son incapacité, à rencontrer les objectifs qu'elle se fixe. Dans une communication de juillet 2006, la Commission européenne reconnaît d'ailleurs elle-même les limites de la politique européenne de contrôle des frontières. Elle souligne implicitement les risques d'un surinvestissement politique de la question de l'immigration clandestine et déclare qu'« il est important de ne pas susciter des attentes irréalistes ou disproportionnées auprès du public ». Les raisons qui poussent des ressortissants de pays tiers à recourir à l'immigration clandestine sont si vastes et si complexes qu'il serait « utopique de croire que les flux d'immigration clandestine

peuvent être stoppés » ⁷. De l'aveu même de la Commission européenne, l'objectif d'un contrôle migratoire « efficace » est donc partiellement un leurre.

Outre la force des motifs d'immigration différents facteurs permettent d'expliquer l'inquiétude de la Commission. Tout d'abord, les moyens matériels, humains et financiers qui devraient être consacrés à la surveillance des déplacements transfrontaliers excèdent très largement les moyens dont dispose l'Union. Les déboires de l'opération Nautilus II menée en Méditerranée par l'Agence Frontex au cours de l'été 2007 en sont un parfait exemple. Alors que les Etats membres se sont entendus pour faire de la lutte contre l'immigration clandestine une priorité politique, ils peinent à dégager les moyens nécessaires pour réaliser leurs ambitions. Les opérations de surveillance maritime visant à éviter les départs clandestins depuis les côtes africaines ont dû être interrompues pendant plusieurs semaines par manque d'effectifs mis à disposition par les Etats membres (*Times of Malta*, 10 septembre 2007). Ensuite, les contraintes inévitablement liées à la mise en œuvre de contrôles aux frontières en adéquation avec les ambitions européennes sont en contradiction avec l'objectif de mobilité des biens et des personnes propre aux sociétés occidentales en général, et à l'Union européenne en particulier. L'extrême fluidité de circulation désormais attendue par les citoyens de l'Union s'accorde mal à un niveau de contrôle suffisamment élevé pour contrôler efficacement les déplacements des ressortissants non communautaires. Enfin, et ce n'est pas le moindre des paradoxes, la stratégie de sécurisation des frontières favorise indirectement le développement des filières illégales de traite et de trafic des êtres humains. Elle participe au développement, au sein des Etats membres, d'une économie souterraine fondée sur l'exploitation du travail de clandestins contraints de rembourser à des réseaux criminels organisés les frais engagés pour leur voyage. La politique menée crée donc au moins autant l'illégalité qu'elle contribue à la réduire.

Par ailleurs, s'il est une impossibilité pratique, le contrôle des frontières extérieures soulève également des difficultés de principes. Mettre l'accent sur la maîtrise des flux migratoires revient en effet à accentuer des phénomènes d'exclusion des ressortissants des pays tiers déjà existants. C'est réduire la politique d'immigration et d'asile à un dispositif de mise à l'écart des étrangers « indésirables » et donner ainsi du grain à moudre à ceux qui, depuis les premiers jours de la coopération Schengen, se font les détracteurs de l'« Europe forteresse ». En se focalisant sur le contrôle des frontières, et beaucoup moins sur la prévention des flux migratoires ou sur l'accueil de migrants extra-communautaires légaux, les Etats membres contreviennent en effet fréquemment aux valeurs qui fondent l'Union et, plus particulièrement, à leurs engagements en matière de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, engagements notamment repris par l'article 6 du traité sur l'Union européenne ⁸. La sécurisation de l'espace européen renforce les filières clandestines, on l'a vu, mais elle a également

⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers, COM (2006) 402 final, 19 juillet 2006, p. 4.

⁸ Ces principes figurent également en bonne place dans le premier paragraphe des conclusions du sommet de Tampere. Voy. Conseil européen extraordinaire de Tampere, conclusions de la présidence, 15 et 16 octobre 1999, par. 1.

de lourdes conséquences humaines. En rendant le voyage clandestin vers l'Europe de plus en plus difficile et de plus en plus dangereux, le renforcement de la surveillance des frontières extérieures et le développement des contrôles à distance (Guiraudon, Joppke 2001, p. 8-15 ; Bigo, Guild 2005, p. 233-274) – c'est-à-dire des contrôles qui visent à faire obstacle aux flux migratoires dans les pays d'origine ou de transit et non pas aux frontières de l'Europe – entraînent indirectement la mort de centaines de migrants.

Le réseau UNITED, qui fédère plusieurs centaines d'associations engagées dans la lutte contre le racisme et la protection des droits des migrants, dresse annuellement une liste des victimes de l'immigration clandestine. S'appuyant sur les informations récoltées par ses membres, ce réseau associatif dénombre pas moins de 8 855 morts, confirmées et circonstanciées, pour la période allant de janvier 1993 à mars 2007 (UNITED, 2007). Le compte est macabre, certes, mais il a le mérite d'être éloquent. Il s'agit principalement de disparitions en mer mais aussi d'asphyxies, d'accidents à bord de camions ou de containers chargés sur des navires de commerce, d'explosions dans les champs de mines à la frontière entre la Grèce et la Turquie, d'hypothermies dans des soutes d'avions de ligne ou encore de conséquences directes de violences exercées sur les migrants clandestins par les services de sécurité des pays européens ou des pays de transit. Et il ne s'agit sans doute là que de la pointe de l'iceberg, nombre de clandestins se perdant corps et biens dans les eaux de la Méditerranée ou de l'Atlantique.

Dans ce panorama peu réjouissant, le bassin méditerranéen et la côte atlantique de l'Europe du Sud et de l'Afrique du Nord apparaissent plus particulièrement dangereux. Selon l'association espagnole de défense des droits humains, l'Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) pas moins de 1 167 migrants, essentiellement subsahariens, ont perdu la vie en tentant de rallier l'archipel des Canaries au cours de la seule année 2006 (APDHA 2007). Bien que difficilement vérifiables, ces chiffres sont toutefois parfaitement crédibles. Il suffit de suivre dans les médias les comptes rendus des arrivées de navires chargés de clandestins et les récits de leurs fréquents naufrages au large des côtes espagnoles, maltaises, italiennes, chypriotes, marocaines ou libyennes pour s'en convaincre. De tels chiffres sont de plus confirmés par les autorités des Etats concernés. En mars 2006, un rapport confidentiel, attribué aux services de renseignement de la Guardia Civil espagnole et rendu public par la presse, évoquait quant à lui la mort de 1 200 à 1 600 migrants au large des Canaries, et ce, pour la seule période de novembre à décembre 2005 (Statewatch 2006).

Ce drame se jouant aux frontières de l'Europe ne peut naturellement pas être imputé uniquement, ni même directement, à la politique menée par l'Union européenne. Ces morts sont le reflet des risques que des individus sont prêts à courir lorsqu'ils sont ténailés par l'espoir d'une vie meilleure. Ils mettent en lumière la force des motifs économiques ou politiques qui poussent les migrants à quitter leur pays, de même qu'ils témoignent de l'incroyable force d'attraction exercée par l'« eldorado » européen. Néanmoins, sauf à refuser de voir l'évidence, on ne peut nier que ces chiffres sont également le reflet des effets pervers de la politique européenne de gestion des frontières extérieures. En s'attachant très peu aux facteurs à l'origine des migrations ou à la problématique de l'accès légal au marché du travail des Etats membres, cette

politique se réduit à une stratégie consistant à multiplier les obstacles sur le parcours des migrants, et ce, sans se préoccuper véritablement des conséquences pour ces derniers. Si l'on examine le cas particulièrement dramatique de la crise humanitaire en Méditerranée et dans l'Atlantique de ces deux dernières années, il est incontestable que la situation actuelle ne peut être expliquée en première instance par une évolution soudaine des conditions de vie en Afrique subsaharienne. Cette crise résulte d'abord du renforcement des dispositifs de lutte contre les flux clandestins mis en place par les Etats européens et de la prise de risque accrue qu'il suppose. La courbe ascendante des décès suit ainsi de près celle du renforcement des contrôles.

5. Un bilan en demi-teinte pour un avenir incertain

Le bilan de la politique de gestion des frontières extérieures de l'Union peut sembler relativement sombre. Les mesures adoptées seraient non seulement inefficaces en raison de la faiblesse des moyens engagés par les Etats membres, d'une part, et de leur manque de volonté politique, d'autre part, mais elles seraient en outre moralement questionnables. Certes, elles ne le seraient pas sur la base de leur objectif initial – le contrôle des entrées et des sorties dans l'espace communautaire est en soi un objectif parfaitement légitime –, mais bien au regard des modalités de leur mise en œuvre et, surtout, de leurs conséquences sur les candidats à l'immigration clandestine. Or, ce bilan en demi-teinte est partiellement généralisable à d'autres domaines de la politique européenne de sécurité intérieure. Nous avons choisi de prendre ici comme exemple le cas de l'immigration clandestine, mais nous aurions tout aussi bien pu prendre celui de la lutte contre le terrorisme, autre grande priorité de l'Union européenne. Nous aurions ainsi pu souligner de manière relativement similaire l'impasse dans laquelle peut mener un discours trop volontariste sur cette question. Nous aurions pu souligner que l'extrême volatilité des phénomènes de violence politique en fait des phénomènes par définition très difficiles à évaluer, à prévoir et, par conséquent, à prévenir. Le nombre d'attentats perpétrés en Europe ou ailleurs peut sans aucun doute être réduit par un travail efficace de coopération entre les services compétents des Etats membres, notamment dans le domaine du renseignement, mais, s'il n'est envisagé que sous l'angle des politiques de sécurité, le combat des Européens contre le terrorisme ne parviendra jamais qu'à réduire les manifestations de ce phénomène sans jamais l'éradiquer véritablement. Et, comme dans le cas de la lutte contre l'immigration clandestine, la lutte anti-terroriste s'accompagne en outre d'entorses plus ou moins graves aux valeurs de l'Union et aux droits fondamentaux des individus (Geyer 2007a et b).

Faut-il dès lors considérer que l'implication de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité intérieure fut une erreur politique et que l'Union gagnerait à éviter tout engagement futur dans ce domaine particulier ? Certainement pas. Sans doute l'exercice consistant à interroger la politique de sécurité intérieure de l'Union européenne sous l'angle de la crise de l'Union et des enjeux de légitimité conduit-il à un effet de loupe, grossissant les défauts et les limites de la coopération actuelle tout en minorant à l'inverse les efforts accomplis. Car si le caractère inédit et « profondément contemporain » du processus de transnationalisation de la criminalité a bien souvent été exagéré, il n'en reste pas moins que ce processus ne peut être

assimilé à une simple vue de l'esprit, à une vision paranoïaque du monde moderne. Au même titre que les entreprises commerciales plus traditionnelles, les réseaux criminels se transnationalisent, c'est un fait. Les uns comme les autres profitent d'ailleurs des mêmes opportunités offertes par le développement des transports et des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Un engagement accru de l'Union dans le champ de la sécurité intérieure répond par conséquent à un besoin réel, celui d'un *policing transnational* (Sheptycki 2005) adapté aux réalités criminelles contemporaines.

Cette implication de l'Union européenne s'accorde de plus très bien aux mutations contemporaines des modes d'action de la puissance publique dans le champ de la sécurité. Désormais, l'exercice quotidien des fonctions de sécurité passe en effet de moins en moins par un usage systématique des moyens répressifs et de plus en plus par la mise en œuvre de techniques de contrôle social. En cela, nous serions passés de l'ère de la « police » à celle du « *policing* », qui suppose une articulation plus subtile du contrôle social et de la coercition (Reiner 2000). Le *policing* privilégierait les pratiques douces de surveillance des personnes et d'évaluation des menaces au détriment des actions plus classiques de maintien ou de rétablissement de l'ordre. Le *policing* apparaît dans cette optique comme un ensemble de pratiques qui visent à ordonner les populations humaines qui habitent ou traversent un territoire donné tout en conservant simultanément le contrôle de l'espace et de ceux qui l'occupent. Un effacement progressif des fonctions répressives s'accompagnerait ainsi d'un développement parallèle des techniques de surveillance des individus et de leurs déplacements. En d'autres termes, l'émergence du *policing* correspondrait à une volonté de combiner les impératifs de liberté et de sécurité. La coercition ne serait pas écartée, mais elle n'apparaîtrait plus comme le moyen privilégié de l'action publique. Sa fonction deviendrait supplétive et ne s'exercerait qu'en dernier recours, lorsque toutes les stratégies proactives auraient échoué.

Parce qu'elle tend à découpler l'action publique en matière de sécurité des moyens traditionnels liés à ce champ d'activité – police, tribunaux, armées, douanes –, cette transformation dans la façon d'envisager les questions de sécurité offre une fenêtre d'opportunité pour une intervention des institutions communautaires. La création de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice s'inscrit d'ailleurs pleinement dans cette tendance. La disparition des contrôles frontaliers a surtout favorisé l'essor de formes de contrôle social basées sur la collecte et l'échange d'informations. Les opérations du type de celles menées par l'Agence Frontex font de ce point de vue figure d'exception. Le développement d'une sécurité intérieure européenne passe avant tout par la mise en œuvre de systèmes informatiques d'échange d'informations tels que, par exemple, le système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les Visas (VIS) ou encore le système EURODAC de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des immigrants clandestins. Ces systèmes sont à l'origine d'un quadrillage qui tend à couvrir une partie grandissante du corps social. Une situation quelque peu paradoxale se met ainsi en place. Elle se caractérise par une multiplication des lieux et des occasions de contrôle au sein d'un espace européen pourtant réputé sans frontières, mais ces contrôles se font de moins en moins visibles

et de moins en moins sensibles, en tout cas pour les individus dont la mobilité a préalablement été considérée comme légitime.

6. Conclusion

En définitive, ce qu'il convient d'interroger lorsque l'on décide de se pencher sur la politique européenne de sécurité intérieure, ce n'est pas tellement la pertinence d'une telle politique, mais plutôt les obstacles qu'elle rencontre ainsi que les risques politiques qu'elle induit inévitablement. C'est cette approche critique que nous avons souhaité développer ici.

La mise en œuvre de la politique de sécurité intérieure – que ce soit en tant que disposition compensatoire à la libre circulation des personnes ou, plus tard, en tant que projet autonome – s'inscrit dans une perspective particulière, celle du renforcement de la légitimité de l'Union européenne auprès de ses citoyens par l'intervention des institutions communautaires dans un domaine relevant jusqu'alors de la compétence exclusive des Etats membres. Or, cet objectif de légitimation de l'Union par les résultats semble loin d'être atteint à l'heure actuelle. Les développements en matière de gestion des frontières extérieures, de lutte contre le terrorisme ou de lutte contre le crime organisé laissent au contraire apparaître la relative faiblesse des actions de l'Union en ces matières, tout en soulevant par ailleurs d'épineuses questions en termes de respect des droits fondamentaux des individus, qu'ils soient citoyens de l'Union ou non. Le problème tient ici au fait que, moins que tout autre domaine d'action de la puissance publique, la sécurité n'autorise les demi-succès ou les demi-échecs. Parce que l'on touche ici à ce qu'il y a de plus fondamental, la préservation des biens et des personnes, les pouvoirs publics ne peuvent maintenir durablement leur légitimité s'ils peinent à assumer la fonction de protection qui leur incombe.

La crise de l'Union en général, et la crise de légitimité susceptible de survenir dans un futur proche dans le champ de la justice et des affaires intérieures en particulier, peuvent être envisagées de deux manières complètement différentes. Si l'on ne voit que le verre à moitié vide, on les interprétera comme le fruit d'une Europe qui aurait péché par excès d'ambition ou encore comme le résultat d'une impossibilité de penser la poursuite du processus d'intégration régionale en l'absence d'une modification profonde des schémas traditionnels de la légitimation politique, d'une part, et d'une remise en cause radicale du principe de la souveraineté étatique, d'autre part. L'Europe se trouverait ainsi durablement au point d'arrêt. Mais si l'on veut bien voir le verre à moitié plein, cette crise de l'Union peut également être lue comme le reflet des progrès de l'Union, voire comme un témoignage de son succès. Dans cette optique, l'intégration européenne ne serait pas arrivée à un stade ultime d'intégration politique mais traverserait une nouvelle crise de transition. Coïncée entre les attentes élevées des citoyens et un degré d'intégration ne permettant pas d'y répondre, elle générerait des frustrations et attirerait contre elle les critiques des opinions publiques. Elle connaîtrait ainsi ce « moment toquevillien » que nous évoquions en introduction. Trop visible mais pas assez performante ; politisée mais pas assez démocratique ; ambitieuse mais sans moyens réels : l'Europe vivrait aujourd'hui une période de mue – une de plus, pourrait-on dire – sans que rien ne permette de dire quel modèle politique émergera au terme de ce processus.

Références

- AMNESTY INTERNATIONAL (2005), *Spain : The Southern Border. The State turns its back on the human rights of refugees and immigrants*, EUR 41/008/2005, 20 juin.
- ANDERSON, M. et al. (1995), *Policing the European Union*, Oxford, Clarendon Press.
- APDHA (2007), *Derechos Humanos a la Frontera Sur 2006*, janvier.
- BIEBER, R., MONAR, J. (ed.) (1995), *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*, Bruxelles, European Interuniversity Press.
- BIGO, D. (1996), *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, Paris, Presses de Science Po.
- , GUILD, E. (ed.) (2005), *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, Aldershot, Ashgate.
- CODA, P. (2005), « L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne », *RMCUE*, 489, juin, p. 385-387.
- DUEZ, D. (2003), « Le Conseil européen de Séville : l'Union européenne contre l'immigration clandestine », *L'Année sociale*, p. 81-95.
- ESPINOSAS NAVAS, F. (2003), « Le système intégré de surveillance maritime », *La Revue Maritime*, 465, juin, 5 p.
- EUROBAROMÈTRE (1998), *Eurobaromètre standard 48. L'opinion publique dans l'Union européenne*, mars.
- (1999), *Eurobaromètre standard 51. L'opinion publique dans l'Union européenne*, juillet.
- GEYER, FL. (2007a), « Fruit of the Poisonous Tree. Members States' Indirect Use of Extraordinary Rendition and the EU Counter-Terrorism Strategy », CEPS Working Document n° 263, avril, 24 p.
- (2007b), « Human Rights, Intelligence Cooperation and EU Counter-Terrorism Strategy », in SPENCE, D., *The European Union and Terrorism*, John Harper Publishing.
- GUITAUDON, V., JOPPKE, C. (ed.) (2001), *Controlling a New Migration World*, Londres et New York, Routledge.
- HILL, C. (1993), « The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role », *JCMS*, 31/3, septembre, p. 305-328.
- HOBBS, T. (1982), *Le Citoyen ou les fondements de la politique*, Paris, Garnier-Flammarion, 1982.
- HREBLAY, V. (1998), *Les accords de Schengen. Origine, fonctionnement, avenir*, Bruxelles, Bruylant.
- KORELLA, G., TWOMEY, P. (ed.) (1993), *Towards a European immigration policy*, Bruxelles, European Interuniversity Press.
- LABAYLE, H. (1997), « Un espace de liberté, de sécurité et de justice », *RTDE*, 33/4, p. 813-881.
- LOBKOWICZ, W. DE (2002), *L'Europe de la sécurité intérieure. Une élaboration par étapes*, Paris, La Documentation française.
- MAGNETTE, P. (1999), *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- (2000), *L'Europe, l'Etat et la démocratie. Le souverain apprivoisé*, Bruxelles, Complexe.
- (2003), *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Science Po.
- MITSELAGAS, V., MONAR, J., REES, W. (2003), *The European Union and Internal Security. Guardian of the People ?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- MONTAIN-DOMENACH, J. (1999), *L'Europe et la sécurité intérieure*, Paris, Montchrestien.
- NANZ, K.-P. (1995), « The Schengen Agreement : Preparing the Free Movement of Persons in the European Union », in BIEBER, R., MONAR, J. (ed.), *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*, Bruxelles, European Interuniversity Press, p. 29-48.

- NICOLAÏDIS, K. (2005), « UE : un moment toquevillien », *Politique étrangère*, 3, p. 497-509.
- PETERSON, J., SJURSEN, H. (ed.) (1998), *A Common Foreign Policy for Europe ?*, London, Routledge.
- QUERMONNE, J.-L. (2001), *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, Presses de Science Po.
- Rapport de la Commission pour le Groupe de Réflexion*, Luxembourg, OPOCE, mai 1995.
- REA, A. (dir.) (1998), *Immigration et racisme en Europe*, Bruxelles, Complexe.
- REINER, R. (2000), *The Politics of the Police*, Oxford, Oxford University Press.
- SABATIER, M. (2001), *La coopération policière européenne*, Paris, L'Harmattan.
- SHEPTYCKI, J. (2005), *En quête de police transnationale. Vers une sociologie de la surveillance à l'ère de la globalisation*, Bruxelles, De Boeck & Larcier.
- SPENCE, D. (2007), *The European Union and Terrorism*, John Harper Publishing.
- STATEWATCH (2006), « Spain : The number of migrant deaths rises again », février.
- TELÒ, M. (2005), *L'Etat et l'Europe. Histoire des idées politiques et des institutions européennes*, Bruxelles, Labor.
- TWOMEY, P. (1993), « Title VI of the Union Treaty : « Matters of Common interest » as a Question of Human Rights », in KORELLA, G., TWOMEY, P. (ed.), *Towards a European immigration policy*, Bruxelles, European Interuniversity Press.
- UNITED (2007), « List of 8,855 documented refugee deaths through Fortress Europe », 14 mars, <http://www.unitedagainstracism.org>.
- VAN DER HARST, J. (2003), « The 1969 Hague Summit : a New Start for Europe », *Journal of European Integration History*, 9/2, p. 5-10.

PARTIE II

Atouts et faiblesses de l'UE dans un monde globalisé