

De la sécurité dans l'Union européenne

Impossible de parler des politiques européennes de « sécurité » sans parler de justice et de liberté(s), tant les trois notions ont été liées historiquement, au moins en théorie, dans les politiques européennes.

Le chemin a été long, semé d'embûches, très marqué par la volonté des Etats membres de tout faire pour que leur souveraineté ne soit pas mise en cause.

Marie-Christine VERGIAT, membre du comité national de la LDH⁽¹⁾

Bien que le traité de Rome⁽²⁾ y fasse référence, les premiers jalons d'une politique européenne de sécurité ne sont posés que dans les années 1970 via le terrorisme⁽³⁾ (déjà), avec la mise en place en 1976 d'une structure intergouvernementale ad hoc très opaque (la Commission et le Parlement européen en sont tenus totalement à l'écart), le groupe de Trevi, considéré comme l'ancêtre de l'agence de coopération policière européenne Europol.

Parallèlement, la mise en œuvre à partir de 1985 de la liberté de circulation des personnes à l'intérieur de l'espace européen rend nécessaire, du point de vue des chefs d'Etat, une politique de contrôle aux frontières extérieures. Ce sont les prémisses de ce qui est aujourd'hui appelé la sécurité aux frontières. Le besoin de coopération en matière de police doit également être renforcé, ne serait-ce qu'en matière de criminalité transfrontalière.

Pour comprendre les évolutions, le contexte politique de l'époque doit être rappelé. La construction européenne est en pleine expansion sous la houlette notamment de Jacques Delors, président de la Commission européenne de 1985 à 1995, et les Etats membres sont gouvernés par des forces politiques très européistes, qu'elles soient chrétiennes-démocrates, libérales et sociales-démocrates. Par ailleurs, avec les conflits qui déchirent l'ex-Yougoslavie, la guerre et ses cohortes de personnes réfugiées sont aux portes de l'Union européenne (UE).

Un « espace de liberté, de sécurité et de justice »

En 1993, le traité de Maastricht élargit les compétences européennes dont celles en matière de justice et d'affaires intérieures (le troisième pilier, dit « JAI »), afin d'offrir aux citoyens « un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice »⁽⁴⁾ (ELSJ). Sont concernés : la lutte contre le terrorisme, la grande criminalité, le trafic de drogue, la fraude internationale, la coopération judiciaire en matière de justice pénale et civile, le franchissement des frontières extérieures, la lutte contre l'immigration irrégulière et politique commune en matière d'asile. Toutes ces politiques ne vont pas avancer d'un même pas vers la « communautarisation », d'autant que la compétence nationale reste le principe pour assurer la sécurité sur chaque territoire

national. S'en suit un enchevêtrement de textes et de compétences qui permet à chaque Etat de rester largement maître du jeu puisqu'au final, c'est lui qui met en œuvre les politiques européennes sur son sol.

C'est le sommet de Tampere en 1999 (donc les seuls chefs d'Etat) qui commencera à donner corps aux politiques européennes en la matière. Les conclusions de ce Sommet par la présidence du Conseil de l'époque sont assez édifiantes sur l'état d'esprit de l'époque. Jusqu'alors, les institutions européennes avaient construit « *un espace commun de prospérité et de paix* » grâce à « *un marché unique, une union économique et monétaire et la capacité à relever les défis politiques et économiques mondiaux* ». Il s'agit maintenant de permettre aux citoyennes et citoyens européens de « *jouir de la liberté grâce au droit de circuler librement dans toute l'Union, dans des conditions de sécurité et de justice accessibles à tous* » et toutes (le triptyque de l'ELSJ est là). Plus surprenant avec notre regard d'aujourd'hui, mais révélateur du contexte de la guerre dans l'ex-Yougoslavie, vient ensuite ce propos : « *Cette liberté ne doit toutefois pas être considérée comme une prérogative des seuls citoyens de l'Union. Son existence même agit comme un aimant, attirant du monde entier nombre de personnes privées de cette liberté qui, pour les citoyens de l'Union, va de soi. Il serait contraire aux traditions de l'Europe de refuser cette liberté à ceux qui, poussés par les circonstances, demandent légitimement accès à notre territoire.* »⁽⁵⁾.

Pour compléter ce tableau, la Charte européenne des droits fon-

(1) Marie-Christine Vergiat a été députée européenne de 2009 à 2019 et représente la LDH au sein du réseau Euromed Droits.

(2) Le traité de Rome qui a institué la Communauté économique européenne (TCEE) a été signé le 25 mars 1957 entre les six pays fondateurs : Allemagne de l'Ouest, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas.

(3) Se souvenir de la prise d'otages au moment des JO de Munich en 1972, qui fit dix-sept morts, ou encore de l'attentat de la rue des Rosiers en 1982, à Paris, et de la vague d'attentats ayant touché la France en 1985 et 1986.

(4) Ces dispositions seront précisées par le traité d'Amsterdam en 1997.

(5) Extrait des conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, assurée par le social-démocrate finlandais P.T. Lipponen (www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm).

damentaux est adoptée à Nice en décembre 2000. Parmi les droits fondamentaux reconnus, on trouve : le droit à la dignité (art. 2), le droit à la vie (art. 3) ainsi que le droit à la liberté et à la sûreté (art. 6), mais rien sur le soi-disant droit à la sécurité dont certaines et certains aujourd'hui prétendent faire le premier de tous les droits fondamentaux.

2001 : le renversement des priorités

Au début des années 2000, les priorités évoluent rapidement. Les attentats de New York en septembre 2001 amènent des trains de mesures dans lesquelles la sécurité commence à passer avant les droits et libertés, au nom de la lutte contre le terrorisme. Et ce, au moment même où les rapports de forces politiques se transforment sous la poussée du néolibéralisme consécutif à l'effondrement du mur de Berlin⁽⁶⁾ et l'entrée à marche accélérée de pays de l'ex-bloc soviétique. Pour ces derniers, il fallait coûte que coûte adapter l'économie des ex-pays communistes au système capitaliste grâce à la privatisation des entreprises publiques, et peu importe si les critères d'adhésion (dits de Copenhague) portant sur la démocratie et l'Etat de droit n'étaient respectés que de façon très formelle. Cela coûtera pourtant cher au moment du basculement vers des régimes autoritaires ou dits illibéraux de pays comme la Hongrie et la Pologne.

Les politiques mises en œuvre dans le cadre de l'ELSJ vont alors se modifier profondément, ce que reflète le traité de Lisbonne⁽⁷⁾. Son article 67 indique que « l'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité », alors que l'« Europe des droits » est complétée par une « Europe de la protection » assurée par une stratégie de sécurité intérieure, intitulée « Vers un modèle européen de sécurité ». Et l'article 68 réaffirme que le Conseil, et lui seul, « définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et justice ».

On retrouve la prégnance des Etats membres dans les agences européennes qui se multiplient notamment au sein de l'ELSJ, puisque leurs conseils d'administration sont essentiellement composés de représentants des Etats. Elles y sont au nombre de dix, dont FRA (Agence des droits fondamentaux de l'UE), Eurojust (pour la coopération judiciaire pénale), AUEA (Agence de l'UE pour l'asile, ex-Bureau européen d'appui en matière d'asile), EU Lisa⁽⁸⁾ (chargée de la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle) et la tristement célèbre agence Frontex (chargée de la coordination du contrôle des frontières extérieures)...

Une « Europe de protection » ?

L'« Europe des droits » est donc de plus en plus théorique, d'abord pour les ressortissants des pays tiers qui ont payé et payent encore au prix fort l'équivalence posée entre migrations, terrorisme et délinquance. A partir de la fameuse « crise » de 2015, 2016, tout est bon au nom de la sécurité aux frontières pour bloquer l'arrivée des personnes venant du Moyen-Orient, du Maghreb et d'Afrique subsaharienne. Leurs droits sont piétinés, elles sont enfermées dès leur arrivée dans des camps notamment en Grèce, refoulées sans le moindre examen de leur situation, au mépris de la convention de Genève sur l'asile. Elles sont des milliers à trouver la mort en Méditerranée, faute d'avoir pu obtenir ne serait-ce qu'un visa humanitaire pour franchir de façon régulière les frontières européennes, et, quand elles sont

« Au début des années 2000, les priorités évoluent rapidement. Les attentats de New York en septembre 2001 amènent des trains de mesures dans lesquelles la sécurité commence à passer avant les droits et libertés, au nom de la lutte contre le terrorisme. »

enfin entrées sur le territoire de l'UE, elles se heurtent à des politiques qui se durcissent de plus en plus.

Les droits des citoyens et citoyennes européennes sont eux aussi de plus en plus attaqués. Un exemple avec le fichier PNR (Passenger Name Record, ou dossier passager) : les nombreuses données enregistrées par les compagnies aériennes (nom, prénom, date de naissance, itinéraire de vol, date du voyage, type de billet, repas à bord et donc habitudes alimentaires, coordonnées bancaires...) sur leurs passagers peuvent être partagées avec certains Etats dont les USA, où la protection des données diffère de celle du RGPD⁽⁹⁾, sans doute la dernière grande législation de protection des droits adoptée au sein de l'UE. Alors que le PNR a été créé pour lutter contre le terrorisme et le trafic de drogue, Gabriel Attal a voulu en permettre l'accès pour lutter contre la fraude sociale⁽¹⁰⁾. Belle démonstration de l'utilisation de fichiers, créés dans un cadre européen pour un but précis, à d'autres fins par les Etats membres.

En outre, les différents outils créés voient leur champ d'application sans cesse évoluer pour s'adapter aux « réalités nouvelles ». La coopération via des « échanges automatisés » de données (profils ADN, données dactyloscopiques, images faciales...) se fait avec un nombre de plus en plus large de services de répression des différents membres de l'UE⁽¹¹⁾. Elle porte sur des champs qui ne cessent de s'élargir : grande criminalité organisée, terrorisme, radicalisation, cybercriminalité, crises et catastrophes naturelles et d'origine humaine, lutte contre la corruption, en sus de celle portant sur le trafic de drogue et d'êtres humains ou les filières d'immigration clandestine.

Autre source d'inquiétudes, l'ouverture croissante de la coopéra-

(6) Le « *There is no alternative* » de Margaret Thatcher, ou *La Fin de l'histoire* de Francis Fukuyama.

(7) Le traité a été signé le 13 décembre 2007 entre les vingt-sept Etats membres de l'UE mais n'entrera en vigueur que le 1^{er} décembre 2009.

(8) Cette agence gère sur le plan technique, en permettant leur « interopérabilité » (autrement dit leur croisement), l'ensemble des fichiers recueillant des données sur les personnes étrangères : VIS (enregistrement des visas), SIS II (système d'information Schengen, pour les objets volés et les personnes recherchées), Eurodac (base de données sur les demandeurs d'asile et les personnes en séjour irrégulier), ETIAS (autorisation d'entrée pour les personnes exemptées de visa arrivant dans l'UE), EES (système d'entrée et de sortie enregistrant les données de tout ressortissant de pays tiers entrant dans l'UE), ECRIS (système d'échanges d'informations sur les casiers judiciaires).

(9) Règlement européen sur la protection des données personnelles.

(10) Afin de vérifier si les allocataires remplissaient bien la durée minimum de résidence en France prévue par les textes pour avoir droit à une retraite.

(11) Police, douanes et autres services répressifs spécialisés en matière de prévention, de détection et d'enquêtes relatives aux infractions pénales.

(12) Cour de justice de l'Union européenne.

(13) Convention européenne des droits de l'Homme.



Le sas Parafe (pour passage rapide aux frontières extérieures) est en France un dispositif automatisé de contrôle des passeports, basé sur la reconnaissance faciale. L'utilisation de ces technologies biométriques d'authentification s'étend toujours plus, et elle ne va pas sans risques : il sera de plus en plus difficile de passer la frontière sans y laisser un nombre croissant de données personnelles.

tion policière à des pays qui non seulement bafouent les droits et libertés à grande échelle mais peuvent utiliser cette coopération pour pourchasser leurs opposants politiques. Elle passe par une série d'accords aussi disparates que ceux noués avec Interpol ou ceux directement signés par Frontex...

Des droits et libertés en déclin

Toutes ces évolutions sont censées être mises en œuvre pour assurer les droits et libertés fondamentales. Dans les faits, des contrôles existent pour s'assurer que cette finalité est bien respectée mais ils sont, en réalité, très limités, notamment quand ils sont exercés en interne (comme le délégué d'Europol à la protection des données ou l'officier aux droits fondamentaux de Frontex) ou par des structures européennes ayant de fait peu ou pas de pouvoirs contraignants, comme le Contrôleur européen de protection des données, l'agence FRA ou encore la Médiateur européenne. Aucune de ces structures n'a réussi à bloquer les dérives européennes, même si elles ont émis de nombreuses alertes. Un certain espoir peut reposer sur la CJUE⁽¹²⁾, compétente désormais dans l'ensemble des domaines de l'ELSJ. Peut-elle être un rempart face à cette dégradation de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits fondamentaux, du fait du développement de

ces politiques sécuritaires tous azimuts ? La prudence s'impose car la CJUE a par exemple rejeté le projet d'adhésion de l'UE à la CEDH⁽¹³⁾, au nom principalement de l'autonomie du droit de l'UE, et construit une jurisprudence assurant la primauté des libertés économiques sur les droits sociaux. Mais elle s'appuie également de plus en plus sur la Charte européenne des droits fondamentaux, pour avancer sur des terrains nouveaux. Par exemple, elle a donné un nouvel espoir aux femmes exilées en considérant qu'elles pouvaient constituer un groupe social susceptible d'ouvrir droit au statut de réfugié-e, au sens de la convention de Genève.

Est-ce que ce sera suffisant au moment où un nombre croissant de responsables politiques européens mettent en cause les conventions internationales, y compris la CEDH et la Charte européenne des droits fondamentaux, comme les décisions judiciaires des cours chargées de les faire respecter, Cour européenne des droits de l'Homme et CJUE, justement ?

Alors que l'UE a longtemps été vue comme la région la plus en pointe sur les droits et libertés, il faut reconnaître que, comme dans beaucoup de pays, ces derniers sont aujourd'hui de plus en plus menacés, et que c'est au nom du soi-disant droit à la sécurité que ces régressions sont mises en place. ●

« L'«Europe des droits» est de plus en plus théorique, d'abord pour les ressortissants des pays tiers qui ont payé et payent encore au prix fort l'équivalence posée entre migrations, terrorisme et délinquance. A partir de la fameuse «crise» de 2015, 2016, tout est bon, au nom de la sécurité aux frontières, pour bloquer l'arrivée des personnes venant du Moyen-Orient, du Maghreb et d'Afrique subsaharienne. »