

L'« Europe de la sécurité intérieure », cette inconnue

Par Jean Mafart

Jean Mafart est préfet. Il a notamment été directeur des affaires européennes et internationales du ministère de l'Intérieur. Il est l'auteur de *La Politique européenne de sécurité intérieure* (Bruxelles, Bruylant, à paraître en 2025).

La nouvelle stratégie européenne de sécurité intérieure, dévoilée par la Commission en avril 2025, offre l'occasion d'attirer l'attention sur une politique méconnue. Pour limiter les écueils de la liberté de circulation, la politique européenne de sécurité intérieure a été significativement étoffée au cours des dernières années. L'Union européenne ne cesse de se renforcer pour mieux lutter contre la criminalité, le terrorisme, l'immigration illégale ou encore les menaces hybrides.

politique étrangère

Alors que la Commission a publié¹ en avril 2025 sa nouvelle stratégie de sécurité intérieure, un constat s'impose : la politique européenne de sécurité intérieure reste méconnue. Si l'« Europe de la sécurité intérieure » reste aussi peu visible, c'est sans doute parce que nous continuons d'associer la sécurité – compétence « régaliennne » par excellence – au cœur des missions de l'État. Pourtant, si les traités européens reconnaissent bien cette responsabilité étatique, l'Union européenne (UE) est aussi très active et la faible notoriété de sa politique de sécurité peut surprendre pour au moins deux raisons.

La première est que l'Union affecte à cette politique des moyens considérables, qui ne cessent de croître. Le budget de l'agence Europol, chargée d'appuyer les États membres dans la lutte contre la criminalité, a quadruplé en vingt ans et les effectifs de l'agence Frontex aux frontières extérieures seront bientôt de 10 000, en comptant la réserve européenne. Ce

1. « Communication from the Commission on Protect EU: A European Internal Security Strategy. COM/2025/148 final », Commission européenne, 1^{er} avril 2025.

n'est pas tout : la nouvelle stratégie de sécurité intérieure confirme le doublement du budget d'Europol et le triplement des effectifs de gardes-frontières européens – propositions annoncées² par la présidente Ursula von der Leyen au début de son second mandat et passées inaperçues en France, en dépit de leur ampleur spectaculaire.

La politique européenne de sécurité intérieure, en second lieu, répond à des attentes sociales fortes : il y aurait sans doute matière – ce n'est pas si fréquent – à montrer aux citoyens une Europe concrète et directement utile dans leur vie quotidienne. Coopération policière, coopération pénale et sécurité des frontières constituent désormais une politique européenne à part entière, dont les effets sont souvent très tangibles.

Est-ce à dire que tout cela fonctionne bien ? Non, certainement, et c'est ce qui conduit à une question essentielle : en ces temps de recul de l'idée européenne, les carences réelles de l'« Europe de la sécurité intérieure » doivent-elles nous inciter à la consolider, comme ce serait le plus logique, ou à nous replier dans la sécurité apparente de nos frontières nationales ?

Au commencement était la libre circulation

On ne le soulignera jamais assez : dans son principe, la politique européenne de sécurité intérieure – en y incluant bien sûr la sécurité des frontières – est indissociablement liée à la libre circulation. Comment concevoir en effet que des criminels puissent se déplacer librement entre États membres tandis que chacun d'entre eux agirait isolément ? Comment abolir les frontières intérieures sans convenir de règles de contrôle de la frontière extérieure, devenue commune à tous les États membres ? L'expression « espace de liberté, de sécurité et de justice » (ELSJ), issue du traité d'Amsterdam, rend bien compte de cette intégration européenne, forme intermédiaire entre une juxtaposition d'États régis par leur seul droit interne et un territoire fédéral.

Trois étapes ont été essentielles dans la construction de cet « espace³ ». En 1985, quelques États volontaires décidèrent de lever les contrôles aux frontières qui les séparaient : c'est l'accord de Schengen. L'année suivante, l'Acte unique consacrait les « quatre libertés » : « Le marché intérieur

2. Allocution du 18 juillet 2024 devant le Parlement européen.

3. On a pu écrire que la notion d'« espace » (« espace de libre circulation » dans l'Acte unique, ELSJ dans le traité d'Amsterdam), venue du droit de la mer, traduisait parmi d'autres signes une « dislocation des droits territoriaux », voire une « métamorphose de la terre en valeur liquidable sur un marché mondial », par l'effet d'une idéologie ultralibérale triomphante (A. Supiot, « L'inscription territoriale des lois », *Esprit*, n° 11, 2008). Cette interprétation semble faire bon marché de la spécificité du projet européen.

comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité. » Enfin, le traité de Maastricht, en 1992, faisait du « droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres » une composante de la « citoyenneté européenne ». Or, aux yeux des « pères fondateurs », de telles étapes allaient nécessairement de pair avec une coopération de sécurité. Les conclusions du Conseil européen de Rhodes, par exemple, énoncent en décembre 1988 que « la réalisation des objectifs communautaires, et en particulier l'espace sans frontières internes, est liée au progrès de la coopération intergouvernementale dans la lutte contre le terrorisme, la criminalité internationale, la drogue et les trafics de toute nature ».

C'est pourquoi, dans le prolongement de la coopération qui s'était installée dès les années 1970 entre États membres, l'accord de Schengen instaura un début de politique européenne de sécurité. Bien qu'on l'oublie souvent, le système de Schengen ne porte pas seulement sur les frontières et l'immigration. Avec l'abandon des contrôles aux frontières intérieures, les États prévoyaient des mesures « compensatoires » : plusieurs dizaines d'articles de l'accord de 1985 et de sa convention d'application, signée en 1990, portent sur la coopération policière et judiciaire, qu'il s'agisse des échanges d'informations entre services de police, de la poursuite transfrontalière, de l'entraide pénale, de la prévention du trafic de stupéfiants, du contrôle des armes à feu ou encore de la création du système d'information Schengen (SIS). Destiné à l'échange des informations relatives aux personnes et aux objets signalés, substantiellement complété et modernisé depuis, le SIS est aujourd'hui l'un des principaux acquis européens en matière de sécurité intérieure.

Tout ceci reposait cependant sur une base intergouvernementale, avec un inconvénient évident : alors même qu'un espace sans frontières figurait parmi les objectifs constitutifs de la Communauté puis de l'Union européenne, une partie essentielle de cette entreprise – les frontières, la sécurité et la justice – dépendait des progrès accomplis par les États membres. Or l'UE s'était fixé des ambitions très élevées : adopté en 1999 par le Conseil européen, le programme de Tampere annonçait déjà le mandat d'arrêt européen, le développement d'Europol ou encore la création d'un tribunal judiciaire, l'agence Eurojust. Comment y parvenir sur une base intergouvernementale, avec son corollaire, l'unanimité ? Pendant ce temps, la libre circulation s'installait... C'est pourquoi le traité de Maastricht, le traité d'Amsterdam puis le traité de Lisbonne ont progressivement transféré le bloc « JAI » (justice et affaires intérieures) dans le droit de l'UE. C'est aussi le traité de Lisbonne qui a donné à la Charte des

droits fondamentaux de l'UE, proclamée en décembre 2000 à Nice, la même valeur juridique que les traités eux-mêmes. Conjugée à la pleine intégration de l'ELSJ à l'UE – qui implique la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) au même titre que celle de la Commission et du Parlement –, cette avancée est lourde de conséquences puisque le juge européen est désormais chargé de contrôler la conformité de la politique de sécurité intérieure aux droits fondamentaux. Il ne s'en prive pas.

Une politique européenne devenue essentielle

La politique de sécurité intérieure ne présente ni la même cohérence ni le même degré d'intégration que d'autres politiques européennes : les compétences de l'Union et de ses États membres s'y rencontrent sans cesse, parfois sans limites claires entre elles. Pourtant, il n'est sans doute pas exagéré d'affirmer que, par nécessité historique – assurer sa viabilité à la libre circulation – puis sous la pression des attentes sociales, elle est devenue une des principales politiques européennes.

Un acquis essentiel est la coopération judiciaire en matière pénale, qui revêt deux formes : la reconnaissance mutuelle et l'harmonisation des législations. Si la première peut paraître moins ambitieuse que la seconde, ses effets sont de fait très puissants car une décision prise par un magis-

Un acquis essentiel est la coopération judiciaire en matière pénale

trat dans un État membre s'applique en principe dans tout autre État membre, sans que le système juridique de ce dernier puisse lui être opposé. Outre qu'elle est beaucoup plus efficace que les mécanismes parfois très lents de la coopération pénale internationale, cette

approche pragmatique permet de s'affranchir des difficultés liées à la disparité des systèmes juridiques des États membres – et, par là même, de ne pas avoir à porter atteinte à cette diversité. La reconnaissance mutuelle suppose cependant la confiance mutuelle : tous les États membres doivent être soumis aux mêmes exigences de respect des libertés fondamentales. Tel est justement le cas, peut-on supposer, puisque tous sont soumis à la Charte des droits fondamentaux de l'UE et signataires de la Convention européenne des droits de l'homme.

En réalité, on touche ici à un autre effet très puissant de la reconnaissance mutuelle : si les traités la déclarent prioritaire par rapport à l'harmonisation pénale, elle engendre elle-même de l'harmonisation dans la mesure où, pour s'exercer pleinement, elle suppose un corpus de règles

communes⁴. C'est pourquoi les réalisations de l'ELSJ, au titre de la reconnaissance mutuelle, ne se réduisent pas au mandat d'arrêt européen ou à la saisie des avoirs criminels (ce qui serait déjà considérable) : elle a aussi donné lieu à un vaste effort d'harmonisation procédurale, notamment au stade de la garde à vue, pour asseoir un socle commun dans le domaine des droits de la défense. Quant au droit pénal matériel, il a également donné lieu à un réel effort d'harmonisation. En matière de terrorisme, par exemple, le droit européen comprend une définition commune des infractions (pour éviter de trop fortes disparités entre États membres) et fixe des peines minimales (par exemple, au moins quinze ans de prison pour la « direction d'un groupe terroriste »).

Le contre-terrorisme, justement, est un autre des mécanismes par lesquels la politique européenne de sécurité intérieure s'est progressivement affirmée. Les attentats survenus aux États-Unis en 2001 puis en Europe à partir de 2004, auxquels s'est ajoutée l'expansion de l'État islamique par la suite, ont joué un rôle majeur. Confrontés à une demande croissante de sécurité, l'Union et ses États membres ont dû s'organiser pour y répondre. Mais si l'Union est devenue un acteur de premier plan du contre-terrorisme, c'est aussi par l'effet de facteurs structurels. Le principal tient à la nature même du contre-terrorisme : alors qu'il était autrefois l'apanage des services de police et de renseignement spécialisés, il fait désormais intervenir le contrôle des flux bancaires, la régulation d'internet ou encore le contrôle des armes à feu, autant d'instruments qui relèvent aujourd'hui, plus ou moins complètement, de l'UE⁵. La lutte contre la propagation des contenus terroristes sur internet, par exemple, a donné lieu à un règlement européen de 2021 qui impose aux plateformes d'internet le retrait de ces contenus dans un délai d'une heure après signalement.

Un troisième vecteur du développement de l'« Europe de la sécurité intérieure » tient, évidemment, aux exigences croissantes de sécurité de la frontière extérieure. Une étape importante a été l'extension des contrôles systématiques. Cela peut surprendre mais, depuis l'ouverture progressive

4. C'est la raison pour laquelle la dérive « illibérale » de certains États membres n'est pas seulement préoccupante au regard des valeurs communes de l'Union européenne : elle porte atteinte au fonctionnement même des instruments de coopération de l'ELSJ (mandat d'arrêt européen, saisie et confiscation des avoirs criminels, accès transfrontalier à la preuve électronique, etc.).

5. En 1998 encore, un ancien directeur de la surveillance du territoire pouvait écrire que le contre-espionnage, mission historique de la direction de la surveillance du territoire (DST), devrait « impérativement inspirer, dans le choix des méthodes et des moyens, toutes les formes de défense aptes à réduire les menaces nouvelles », notamment le terrorisme. Voir M. Chalet, « La DST, service français de contre-espionnage », in P. Lacoste (dir.), *Le Renseignement à la française*, Paris, Economica, 1998. On en est aujourd'hui très loin. Voir aussi J. Mafart, « Contre-terrorisme », in H. Moutouh et J. Poirot (dir.), *Dictionnaire du renseignement*, Paris, Perrin, 2018.

des frontières intérieures dans les années 1990, seuls les ressortissants de pays tiers étaient systématiquement soumis aux contrôles lors du franchissement de la frontière extérieure. Alors que la France et la Belgique avaient été durement frappées par le terrorisme en 2015 et 2016, un règlement du 15 mars 2017 soumet à ces contrôles – y compris biométriques – les ressortissants de l'Union. Il paraissait malvenu d'exempter ces derniers dès lors que la plupart des auteurs des attentats terroristes récents étaient européens.

Le « système entrée-sortie » (SES), institué par deux règlements du 30 novembre 2017, représente une autre avancée notable. Lorsqu'il sera opérationnel, il enregistrera tous les franchissements de la frontière extérieure par les voyageurs non européens. Si sa finalité principale est d'ordre migratoire, il répond aussi à des préoccupations de sécurité dès lors que les données enregistrées peuvent être utilisées dans le cadre d'enquêtes : une fois encore, les attentats terroristes de 2015 et 2016 sont un bon exemple puisque certains des protagonistes avaient voyagé en zone syro-irakienne. Observons cependant que la plupart d'entre eux étaient des ressortissants de l'UE et qu'ils n'auraient donc pas été enregistrés dans le SES⁶. Parallèlement, des ressources considérables ont été mobilisées pour développer Frontex, qui dispose même – détail à forte valeur symbolique – d'un corps de gardes-frontières avec son propre uniforme.

Ceci nous conduit à un quatrième vecteur de l'« Europe de la sécurité intérieure » : l'apport de moyens opérationnels en soutien à l'action des États membres. Une tendance très forte des années récentes et à venir est le renforcement massif du rôle des agences européennes, principalement Europol, Eurojust, Frontex et EU-LISA, l'agence des systèmes d'information. Une fois encore, les attentats terroristes de 2015 et 2016 auront été décisifs : pour la première fois, Europol apportait aux enquêteurs français le soutien massif de ses propres équipes et de ses capacités d'analyse de données. Une autre réalisation majeure est l'équipe commune d'enquête, instituée en 2002 en même temps que le mandat d'arrêt européen. Le lien avec la libre circulation est évident : l'UE étant nécessairement affectée par des phénomènes criminels transnationaux, il s'agit de former des équipes de magistrats ou d'enquêteurs venus de plusieurs États membres, avec un objectif précis et pour une durée limitée.

6. C'est la raison pour laquelle, à la fin de la dernière décennie, la France a tenté sans succès d'obtenir l'extension du SES aux ressortissants de l'UE.

C'est donc bien une politique européenne majeure qui s'est progressivement construite à bas bruit, non seulement pour s'adapter à la libre circulation mais, de manière pragmatique, au gré des besoins. Or cette politique entre sans doute dans une période décisive.

Un indispensable renouveau

L'« Europe de la sécurité intérieure » reste marquée par une sorte de péché originel : conçue initialement pour compenser les effets de la libre circulation entre États membres, elle est souvent allée bien au-delà (par exemple en matière de terrorisme) mais a aussi parfois pris du retard. Les Européens qui ont connu la levée des frontières intérieures s'en souviennent comme d'une étape historique : l'idée de marché commun et, plus encore, l'idée de citoyenneté européenne prenaient un sens concret. En contrepartie, l'UE et ses États membres se sont efforcés de bâtir une politique commune de sécurité, mais très progressivement et avec parfois des lacunes criantes. Un exemple frappant : la police allemande a pu établir qu'Anis Amri, l'auteur tunisien de l'attentat du 19 décembre 2016 à Berlin, avait utilisé pas moins de 14 identités différentes au sein de l'espace Schengen, ce qui lui avait permis de se déplacer sans réels obstacles.

C'est pour mettre fin à de telles anomalies que, voici près de 10 ans⁷, l'UE a engagé un effort colossal en matière de systèmes d'information biométriques. Pourtant, 17 ans après que la Commission l'a proposé⁸, le SES n'équipe toujours pas notre frontière extérieure. De même, des années de discussions auront été nécessaires pour adopter, en 2024, un règlement européen (dit règlement *screening*) qui ne fait qu'instaurer des procédures obligatoires de contrôle et d'enregistrement biométrique pour les étrangers franchissant irrégulièrement la frontière extérieure⁹. Comment ne pas

7. « Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité. COM/2016/205 final », Commission européenne, 6 avril 2016.

8. « Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne. COM/2008/0069 final », Commission européenne, 13 février 2008. Entre ce document et la publication du règlement SES du 30 novembre 2017 se seront déjà écoulés près de dix ans. Près de dix ans auront encore été nécessaires pour l'entrée en service du SES, lui-même connecté à d'autres systèmes d'information européens ; on l'espère cette année, après d'innombrables déconvenues techniques.

9. Tel est un des acquis majeurs du Pacte européen sur les migrations et l'asile, qu'on a si souvent présenté comme laxiste. Aux termes du règlement *screening* du 14 mai 2024, qui en fait partie, les étrangers qui arrivent irrégulièrement (souvent par bateau) sont soumis par l'État membre dit « de première entrée » à une procédure de contrôle et d'enregistrement dans les fichiers européens, au même titre que les voyageurs qui entrent régulièrement. En outre, le règlement « procédure commune d'asile » du même jour oblige les États membres à maintenir à la frontière extérieure, dans un lieu déterminé, les demandeurs d'asile non autorisés à entrer (jusqu'à 12 semaines pour rendre la décision relative à l'asile et, le cas échéant, 12 semaines pour la procédure d'éloignement).

reconnaître que, dans certains domaines, la politique de sécurité intérieure a pris du retard sur la libre circulation et tout simplement sur les attentes de la population ?

Préjudiciable en soi, ce décalage alimente aussi un scepticisme potentiellement délétère. La France et l'Allemagne ont encore en mémoire plusieurs épisodes tragiques¹⁰ qui impliquaient des étrangers et qui furent exploités à l'envi dans le cadre de la campagne électorale allemande : l'Union et ses États membres ne laissaient-ils pas entrer sur leur sol des étrangers qui n'avaient rien à y faire, et potentiellement dangereux ? Or, si chaque État membre demeure garant de la sécurité de ses citoyens – ce que reconnaissent les traités européens et qui légitime le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, autorisé dans certaines conditions par le « code des frontières Schengen » –, un espace européen de libre circulation appelle nécessairement des réponses à cette échelle.

Un autre effet de cette invisibilité est qu'elle fausse le débat public

Encore faut-il – on y revient – remédier à une autre des faiblesses de la politique européenne de sécurité intérieure : son invisibilité même. C'est là d'abord un problème de légitimité démocratique. Notre droit est de plus en plus européen, des moyens sans cesse accrus sont affectés aux agences européennes, et le citoyen en ignore à peu près tout. Un autre effet de cette invisibilité est qu'elle fausse le débat public en confortant un vieux réflexe : se tourner vers l'État face aux menaces, sans vraiment réfléchir aux solutions européennes. C'est là sans doute que réside la faiblesse d'une approche purement « souverainiste » : plus on perçoit les évolutions européennes comme exogènes et attentatoires aux prérogatives des États, plus on a tendance à rester passif faute de s'approprier le vecteur extraordinairement puissant, en dépit de ses lenteurs, que peut être l'UE. S'en prendre à l'impéritie de « Bruxelles » tout en se mettant à l'écart de la scène européenne : voilà un paradoxe que, dans l'intérêt même de notre sécurité, il vaut mieux éviter. Tout le monde ou presque admet aujourd'hui la nécessité d'une politique européenne de défense, pourtant une mission régaliennne par excellence. Pourquoi n'en serait-il pas ainsi en matière de sécurité intérieure ?

10. L'attaque au couteau de Mannheim, le 31 mai 2024 (un mort) ; celle de Solingen, le 23 août (trois morts) ; le meurtre d'une étudiante à Paris, le 20 septembre ; l'attentat à la voiture-bélier commis à Magdebourg le 20 décembre (cinq morts) ; une nouvelle attaque au couteau à Aschaffenburg le 22 janvier 2025 (deux morts) ; un nouvel attentat à la voiture-bélier à Munich le 13 février (deux morts) ; une attaque au couteau à Mulhouse le 22 février (un mort).

L'honnêteté oblige néanmoins à relever d'autres fragilités, d'une tout autre nature : celles que peut engendrer l'ordre juridique européen lui-même. La CJUE et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) font l'objet d'un procès ancien pour leur jurisprudence jugée déséquilibrée entre la sécurité et les droits individuels – notamment le droit à une « vie familiale normale » et le risque de « traitement inhumain ou dégradant », qui peuvent faire obstacle à l'expulsion d'un étranger dangereux¹¹. De fait, et comme le Conseil d'État l'a relevé en 2021 dans son arrêt *Quadrature du Net*¹², la sécurité n'est pas aussi protégée en droit européen qu'en droit constitutionnel français. Cependant, c'est sans doute en matière de traitement des données numériques aux fins de sécurité – qu'il s'agisse des données de connexion produites par les communications électroniques ou des données de réservation des passagers aériens (données PNR) – que la CJUE impose, depuis une dizaine d'années, les limitations les plus draconiennes. L'arrêt *Tele 2* de décembre 2016 a ainsi créé un choc considérable, en remettant en cause la possibilité pour les États membres d'obliger les opérateurs de téléphonie et d'internet à conserver les données de connexion de leurs abonnés pour les besoins éventuels des enquêtes¹³ ; c'est d'ailleurs en réaction à cette jurisprudence très restrictive que l'arrêt *Quadrature du Net* tentait d'assurer une conciliation plus équilibrée entre les principes juridiques en cause¹⁴.

Face à de telles faiblesses et face aux menaces contemporaines, plusieurs thèmes se prêtent d'évidence à de nouvelles avancées européennes.

Le terrorisme et la criminalité organisée, priorités européennes et nationales de longue date, le demeureront inévitablement. Si le renseignement

11. En juin 2022, le gouvernement britannique a ainsi présenté un *Bill of Rights Bill* qui donnait à la Cour suprême la primauté sur la CEDH dans l'interprétation de la Convention européenne et affranchissait les juridictions des mesures provisoires ordonnées par la CEDH (notamment la suspension des mesures d'éloignement, d'expulsion ou d'extradition). Ce projet a été abandonné un an plus tard.

12. Arrêt du Conseil d'État n° 393099, 21 avril 2021.

13. « Si l'efficacité de la lutte contre la criminalité grave [...] peut dépendre dans une large mesure de l'utilisation des techniques modernes d'enquête, un tel objectif d'intérêt général, pour fondamental qu'il soit, ne saurait à lui seul justifier qu'une réglementation nationale prévoyant la conservation généralisée et indifférenciée de l'ensemble des données relatives au trafic et des données de localisation soit considérée comme nécessaire aux fins de ladite lutte. » Extrait de « Arrêt de la Cour (grande chambre) du 21 décembre 2016. *Tele2 Sverige AB contre Post- och telestyrelsen et Secretary of State for the Home Department contre Tom Watson e.a.* », Cour de justice de l'Union européenne, 21 décembre 2016, § 103.

14. Dans son étude annuelle de 2024, consacrée au thème de la « souveraineté », le Conseil d'État appelle de ses vœux un « dialogue des juges » plus étroit, pour garantir un meilleur respect des compétences des États membres, et indique clairement être prêt à statuer contre le droit de l'Union « en cas de conflit irréductible » entre le droit constitutionnel et la norme européenne. Il préconise en outre de « prévoir, lors de la négociation des textes de droit dérivé, une "clause bouclier" préservant le rôle des États membres en matière d'ordre public, de sécurité nationale et d'intégrité du territoire ». « Étude annuelle sur la souveraineté », Conseil d'État, 11 septembre 2024.

reste pour l'essentiel une compétence des États, l'action de l'UE contre le terrorisme est probablement appelée à se développer encore. Le président Macron avait ainsi évoqué, dès 2017, l'extension au terrorisme de la compétence du Parquet européen, initialement créé contre les infractions financières. En matière de criminalité organisée, la présidence belge du Conseil de l'UE a lancé une vaste initiative sur le trafic de stupéfiants par voie maritime et la sécurité des ports : c'est un bon exemple de ce que peut être l'apport de l'échelon européen dans un esprit de pragmatisme. C'est aussi l'UE qui, après avoir harmonisé les législations nationales sur la saisie et la confiscation des avoirs criminels, dispose du poids politique nécessaire pour mieux coopérer avec les pays où les criminels conservent leurs actifs. En matière de terrorisme comme de criminalité organisée, le développement des capacités d'Europol constitue un autre aspect majeur. Qu'il s'agisse du déchiffrement des données numériques, de l'analyse de ces données ou du rapprochement des informations venues des polices européennes, l'apport de l'agence est devenu essentiel face à des organisations qui se jouent des frontières des États.

Un autre sujet éminemment européen est celui de l'accès aux données numériques. Dans ce domaine, l'évolution rapide des technologies – évolutions dont les organisations criminelles ne sont pas les dernières à profiter – mais aussi les restrictions imposées par la CJUE ont conduit les États membres et la Commission à constituer un groupe d'experts qui a rendu ses conclusions¹⁵ en novembre 2024. Il reste à concevoir un cadre juridique garantissant un meilleur accès aux données pour les services enquêteurs sans sacrifier les droits individuels ni affaiblir le chiffrement des communications. La mise en œuvre de la législation européenne récente¹⁶ sur l'« accès transfrontalier à la preuve électronique » sera également un énorme progrès : au lieu de recourir aux mécanismes très contraignants de la coopération pénale internationale pour obtenir des données détenues par des sociétés d'internet aux États-Unis ou ailleurs, les magistrats pourront adresser des injonctions directement à ces sociétés, qui auront l'obligation de désigner au sein de l'UE un « représentant légal » pour les recevoir et les traiter rapidement.

On ne peut qu'être frappé, par ailleurs, par la place considérable des menaces hybrides dans la stratégie d'avril 2025. Triste signe des temps :

15. « Concluding Report of the High-Level Group on Access to Data for Effective Law Enforcement », Commission européenne, 15 novembre 2024.

16. Un règlement et une directive du 12 juillet 2023. Fondés comme lui sur le principe de la confiance mutuelle, ces deux textes représentent une révolution juridique équivalente à celle du mandat d'arrêt européen.

il n'est plus possible d'élaborer une politique de sécurité intérieure sans aborder, à côté des thèmes traditionnels que sont le terrorisme ou la criminalité organisée, la menace croissante des tentatives de déstabilisation en tous genres venues de Russie ou d'ailleurs. Le document de la Commission annonce un programme de travail très consistant, dans le prolongement d'une activité déjà intense dans la période 2019-2024 – qu'il s'agisse de la résilience des infrastructures critiques, de l'espionnage électronique, de la protection des processus électoraux ou encore de l'instrumentalisation des flux migratoires. Cette tendance est d'autant plus notable qu'elle tend à atténuer la frontière entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, voire entre la sécurité nationale – prérogative des États – et les compétences de l'Union.

Alors qu'on avait pu s'interroger au cours de la décennie précédente sur le rôle de l'Union en matière de renseignement antiterroriste (par exemple lorsque le président Juncker, en 2013, évoqua une « unité de renseignement européenne »), les termes du débat ont changé : c'est dans la perspective des menaces hybrides et de la préparation aux crises que le rapport Niinistö¹⁷ d'octobre 2024 propose un « service de coopération en matière de renseignement à part entière au niveau de l'UE ». En tout état de cause, l'« Europe de la sécurité intérieure » va prendre de plus en plus la forme d'un vaste travail de réseau, entre des acteurs qui peuvent moins que jamais se permettre d'agir isolément.

La place considérable des menaces hybrides dans la stratégie d'avril 2025

Reste la frontière extérieure. Sa double nature – immigration et sécurité – était très présente à l'esprit des concepteurs de l'espace Schengen. Ils avaient raison, comme le montre la multiplication des initiatives de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (dont la France, sans interruption depuis bientôt dix ans). Nous prenons en effet conscience qu'une frontière extérieure mal contrôlée finit par menacer directement la libre circulation. C'est en grande partie parce que l'espace Schengen ne maîtrise pas encore suffisamment les entrées que certains États membres, en son sein, ont éprouvé le besoin de se protéger à l'intérieur de leurs frontières nationales.

Le règlement *screening*, conjugué au règlement « procédure commune d'asile »¹⁸, représente une étape décisive et la France a d'ailleurs beaucoup

17. S. Niinistö, « Safer Together – Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness », Union européenne, 26 novembre 2024.

18. Cf. note n° 9.

contribué à le faire adopter. Ces mesures reflètent aussi le compromis établi par le Pacte entre deux principes : la « responsabilité » – l'État membre de première entrée protège la frontière extérieure commune pour le compte de l'ensemble de l'espace Schengen – et la « solidarité » – ce même État membre de première entrée (le plus souvent un État méditerranéen) ne doit pas être laissé seul face aux flux migratoires irréguliers. Les progrès apportés par le Pacte sur la frontière extérieure ont ainsi leur contrepartie dans les « relocalisations » de demandeurs d'asile qui peuvent désormais être opérées – dans certaines conditions et dans des proportions modestes – depuis les États membres méditerranéens. Comme la plupart des négociations européennes, la négociation du Pacte a été un marché entre des États membres aux intérêts divergents. Il reste à obtenir des États concernés l'application rigoureuse de cette nouvelle législation ; la Commission européenne devra jouer pleinement son rôle de gardienne de l'application du droit européen.

* * *

L'espace de libre circulation est une des conquêtes les plus précieuses de la construction européenne. Les déficiences qui apparaissent parfois au grand jour laissent penser que sa pérennité repose en grande partie sur son indispensable contrepartie, l'« Europe de la sécurité intérieure ». Cela devrait nous encourager à nous investir davantage dans cette politique européenne qui mériterait plus de visibilité et d'attention.



Mots clés

Politique européenne de sécurité

Sécurité intérieure

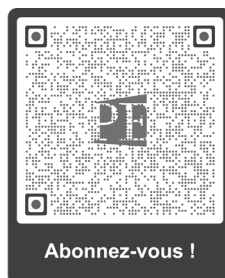
Espace Schengen

Libre circulation

politique étrangère

Découvrez nos nouvelles offres d'abonnement
sur le site www.revues.armand-colin.com

- ✓ Bénéficiez de services exclusifs sur le portail de notre diffuseur
- ✓ Accédez gratuitement à l'ensemble des articles parus depuis 2007
- ✓ Choisissez la formule papier + numérique ou e-only



TARIFS 2025

► S'abonner à la revue		France TTC	Étranger HT*
Particuliers	papier + numérique	■ 85,00 €	■ 105,00 €
	e-only	■ 70,00 €	■ 85,00 €
Institutions	papier + numérique	■ 185,00 €	■ 205,00 €
	e-only	■ 140,00 €	■ 160,00 €
Étudiants**	papier + numérique	■ 70,00 €	■ 75,00 €
	e-only	■ 50,00 €	■ 55,00 €

* Pour bénéficier du tarif Étranger HT et être exonéré de la TVA à 2,1 %, merci de nous fournir un numéro intra-communautaire

** Tarif exclusivement réservé aux étudiants sur présentation d'un justificatif

► Acheter un numéro de la revue	Tarif	Numéro (format X-20XX)	Quantité
Numéro récent (à partir de 2014)	■ 23,00 €		
Numéro antérieur à 2014	■ 20,00 €		

TOTAL DE VOTRE COMMANDE €

FRAIS DE PORT 3,00 € pour une commande < à 35 €
(achat au n° seulement) 0,01 € pour une commande > à 35 € €

TOTAL DE MA COMMANDE (commande + frais de port) €

Bon de commande à retourner à :

DUNOD ÉDITEUR - Service Clients - 11, rue Paul Bert - CS 30024 - 92247 Malakoff cedex, France
Tél. 0 820 800 500 - Étranger +33 (0)1 41 23 66 00 - revues@armand-colin.com

Adresse de livraison

Raison sociale :
Nom : Prénom :
Adresse :
Code postal : |_|_|_| Ville : Pays :
Courriel :@.....

Règlement à l'ordre de Dunod Éditeur

- ☐ Par chèque à la commande
- ☐ À réception de facture (institutions uniquement)
- ☐ Par mandat administratif (institutions uniquement)

Date : __ / __ / __

Signature (obligatoire)

Je souhaite effectuer mes démarches en ligne ou par courriel/téléphone

- ✓ Je me connecte au site www.revues.armand-colin.com, onglet « ÉCO & SC. POLITIQUE »
- ✓ Je contacte le service clients à l'adresse revues@armand-colin.com ou au 0 820 800 500

En vous abonnant, vous consentez à ce que Dunod Editeur traite vos données à caractère personnel pour la bonne gestion de votre abonnement et afin de vous permettre de bénéficier de ses nouveautés et actualités liées à votre activité. Vos données sont conservées en fonction de leur nature pour une durée conforme aux exigences légales. Vous pouvez retirer votre consentement, exercer vos droits d'accès, de rectification, d'opposition, de portabilité, ou encore définir le sort de vos données après votre décès en adressant votre demande à infos@dunod.com, sous réserve de justifier de votre identité à l'autorité de contrôle. Pour en savoir plus, consultez notre Charte Données Personnelles <https://www.revues.armand-colin.com/donnees-personnelles>. Toute commande implique que vous ayez préalablement pris connaissance des conditions générales d'abonnement sur notre site : <https://www.revues.armand-colin.com/cga>



ARMAND COLIN