EDITIONS DE L'UNIVERSITE DE BRUXELLES

L'Union européenne et l'immigration clandestine

De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique

DENIS DUEZ

iee INSTITUT D'ETUDES EUROPEENNES

Pour Florence

COLLECTION «ETUDES EUROPEENNES»

Jean De Ruyt. L'Acte unique européen. Commentaire. 2e édition. 1989.

Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle. Ed. Jean-Victor Louis et Denis Waelbroeck. 2e tirage. 1989.

Mário Marques Mendes. Antitrust in a World of Interrelated Economies. The Interplay between Antitrust and Trade Policies in the US and the EEC. 1991.

L'espace audiovisuel européen. Ed. Georges Vandersanden. 1991.

Vers une nouvelle Europe ? Towards a New Europe ? Ed. Mario Telò. 1992.

L'Union européenne et les défis de l'élargissement. Ed. Mario Telò. Préface de William Wallace. 1994.

La réforme du système juridictionnel communautaire. Ed. Georges Vandersanden. 1994.

Quelle Union sociale européenne ? Acquis institutionnels, acteurs et défis. Ed. Mario Telò et Corinne Gobin. Préface d'Emilio Gabaglio. 1994.

Laurence Burgorgue-Larsen. L'Espagne et la Communauté européenne. L'Etat des autonomies et le processus d'intégration européenne. Avant-propos de Luis Aguiar de Luque. Préface de Marie-Françoise Labouz. 1995.

Banking Supervision in the European Community. Institutional Aspects. Report of a Working Group of the ECU Institute under the Chairmanship of Jean-Victor Louis. 1995, 304 pages.

Pascal Delwit. Les partis socialistes et l'intégration européenne. France, Grande-Bretagne, Belgique. 1995.

Démocratie et construction européenne. Ed. Mario Telò. 1995.

Jörg Gerkrath. L'émergence d'un droit constitutionnel européen. Modes de formation et sources d'inspiration de la constitution des Communautés et de l'Union européenne. 1997.

L'Europe et les régions. Aspects juridiques. Ed. Georges Vandersanden, 1997.

L'Union européenne et le monde après Amsterdam. Ed. Marianne Dony. Préface de Jean-Victor Louis, 1999.

Paul Magnette. La citoyenneté européenne. Droits, politiques, institutions. 1999, 252 pages.

Le nouveau modèle européen. II. Les politiques internes et externes. Ed. Paul Magnette et Eric Remacle, 2000.

Vers un espace judiciaire pénal européen. Towards a European Judicial Criminal Area. Ed. Gilles de Kerchove et Anne Weyembergh. Préface d'Elisabeth Guigou. Introduction de Marc Verwilghen. Postface d'Antonio Vitorino. 2000.

Olivier Costa. Le Parlement européen, assemblée délibérante. 2001.

Marianne Dony. Droit de la Communauté et de l'Union européenne. 2001.

La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne. Ed. Gilles de Kerchove et Anne Weyembergh. Préface de Koen Lenaerts. Introduction de Marc Verwilghen. Postface de Giuseppe di Lello Finuoli. 2001.

L'avenir du système juridictionnel de l'Union européenne. Ed. Marianne Dony et Emmanuelle Bribosia. Préface de Bo Vesterdorf. Introduction de Marc Verwilghen. 2002.

Quelles réformes pour l'espace pénal européen ? Ed. Gilles de Kerchove et Anne Weyembergh. 2003.

Paul Magnette. Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne. 2003.

Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne. Ed. Gilles de Kerchove et Anne Weyembergh. Préface de Marc Verwilghen. Postface d'Antonio Vitorino. 2003.

L'harmonisation des législations : condition de l'espace pénal européen et révélateur de ses tensions. Anne Weyembergh. Préface de Gilles de Kerchove. 2004.

La Grande Europe. Ed. Paul Magnette. 2004.

Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne (2000-2010). Ed. Maria João Rodrigues. Préface de Mario Telò. 2004.

Aides d'Etat. Ed. Marianne Dony et Catherine Smits. 2005.

Commentaire de la Constitution de l'Union européenne. Ed. Marianne Dony et Emmanuelle Bribosia. Préface de Jean-Victor Louis. 2005.

La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen/Mutual Trust in the European Criminal Area. Ed. Gilles de Kerchove et Anne Weyembergh. Préface de Franco Frattini. Introduction de Luc Frieden. Postface de Dean Spielmann. 2005.

The gays' and lesbians' rights in an enlarged European Union. Ed. Anne Weyembergh and Sinziana Carstocea. 2006.

Comment évaluer le droit pénal européen ?. Ed. Anne Weyembergh et de Serge de Biolley. 2006.

La Constitution européenne. Elites, mobilisations, votes. Ed. Antonin Cohen et Antoine Vauchez. 2007.

Les résistances à l'Europe. Cultures nationales, idéologies et stratégies d'acteurs. Ed. Justine Lacroix et Ramona Coman. 2007.

L'espace public européen à l'épreuve du religieux. Ed. François Foret. 2007.

Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne. Ed. Olivier Costa et Paul Magnette. 2007.

Démocratie, cohérence et transparence : vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?. Ed. Marianne Dony et Lucia Serena Rossi. 2008.

Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens. Marianne Dony. 2008.

L'Union européenne et l'immigration clandestine

De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique

DENIS DUEZ

COLLECTION «ETUDES EUROPEENNES»

Relations internationales. Une perspective européenne. Mario Telò. Préface de Robert O. Keohane. 2008.

L'Union européenne et la gestion de crises. Ed. Barbara Delcourt, Marta Martinelli et Emmanuel Klimis. 2008.

Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les Etats-Unis. Sebastian Santander. Préface de Mario Telò. 2008.

COMMENTAIRE J. MEGRET

Troisième édition
DROIT COMMUNAUTAIRE DE LA CONCURRENCE
Contrôle des aides d'Etat, 2007.

MARCHE INTERIEUR
Libre circulation des personnes et capitaux. Rapprochement des législations, 2006.

POLITIQUES ECONOMIQUES ET SOCIALES
Intégration des marchés financiers, 2007.

Deuxième édition
Volume 1 : Préambule. Principes. Libre circulation des marchandises, 1992.
Volume 2 : Politique agricole commune, 1991.
Volume 3 : Libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Transports, 1990.
Volume 4 : Concurrence, 1997.
Volume 5 : Dispositions fiscales. Rapprochement des législations, 1993.
Volume 6 : Union économique et monétaire. Cohésion économique et sociale. Politique industrielle et technologique, 1995.
Volume 7 : Politique sociale. Education et jeunesse, 1998.
Volume 8 : Culture. Santé. Consommateurs. Réseaux transeuropéens. Recherche et développement technologique. Environnement. Energie, 1996.
Volume 9 : Le Parlement européen. Le Conseil. La Commission. La Cour des comptes. Le Comité économique et social. Le Comité des régions. La Banque européenne d'investissement. Le Fonds européen d'investissement.
Volume 10 : La Cour de justice. Les actes des institutions, 1993.
Volume 11 : Les finances de l'Union européenne, 1999.
Volume 12 : Relations extérieures, 2005.
Volume 13 : La coopération au développement de la Communauté européenne, 2005.

Première édition
Volume 13 : La convention de Lomé, 1990.
Volume 14 : L'aide au développement, 1986.
Volume 15 : Dispositions générales et finales, 1987.

EDITIONS DE L'UNIVERSITE DE BRUXELLES

L'Union européenne et l'immigration clandestine

De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique

DENIS DUEZ

iee INSTITUT D'ETUDES EUROPEENNES

Publié avec le concours de la Fondation universitaire de Belgique

ISBN 978-2-8004-1416-4
D/2008/0171/10

Avenue Paul Héger, 26 – 1000 Bruxelles (Belgique)
EDITIONS@admin.ulb.ac.be
www.editions-universite-bruxelles.be

Imprimé en Belgique

Remerciements

Cet ouvrage est le fruit d'une recherche doctorale entreprise à l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles. Je tiens à remercier le professeur Eric Remacle qui m'a laissé la possibilité de mener cette recherche à bien, en me laissant toute latitude dans sa réalisation. Je remercie également les professeurs Virginie Guiraudon, Mario Telò, Paul Magnette et Andrea Rea pour leur aide et leurs commentaires sur mes travaux.

Les dernières corrections apportées au manuscrit l'ont été dans le cadre particulièrement propice du European Studies Centre, au St Antony's College de l'Université d'Oxford. Je remercie le professeur Kalypso Nicolaïdis et la Fondation Philippe Wiener – Maurice Anspach d'avoir rendu ce séjour possible.

Je voudrais également exprimer toute ma reconnaissance et mon affection à ma famille. Je remercie tout particulièrement mon père pour son soutien et son inestimable travail de relecture. Enfin, qu'il me soit permis d'exprimer ici tout mon amour et toute mon admiration à celle qui a rendu tout ceci tellement plus facile. Merci à toi Florence.

Introduction

Depuis le traité d'Amsterdam, l'Union européenne s'est donné pour objectif de se maintenir et de se développer en tant qu'« espace de liberté, de sécurité et de justice » [1]. Quatre ans à peine après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht et la création du troisième pilier, consacré à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, les Etats membres choisissaient de franchir une étape supplémentaire sur la voie d'une politique cohérente de la sécurité intérieure en Europe. Pour la première fois, la coopération en matière de sécurité était considérée comme une fin en soi et non plus comme une simple conséquence de la coopération dans d'autres domaines. Officiellement, l'approfondissement de cette coopération répondait à un triple enjeu. Il s'agissait d'abord de faire face à la croissance des activités illégales et à leur internationalisation, ensuite de sortir les travaux menés en cette matière de la « clandestinité institutionnelle » inhérente à la coopération intergouvernementale et, enfin, de démontrer au citoyen que la sécurité intérieure ne se limite pas à la juxtaposition des décisions répressives mais permet d'étendre l'espace géographique au sein duquel la sécurité est assurée et les libertés publiques respectées [2].

La création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice répond donc à un double objectif. Elle vise simultanément à améliorer la coopération opérationnelle entre les Etats membres et à combler le déficit démocratique, relatif aux mécanismes décisionnels, et le déficit de légitimité, relatif à la pertinence même du projet

---

[1] Article 2 (ex-article B) du traité UE.

[2] W. de Lobkowicz, *L'Europe de la sécurité intérieure. Une élaboration par étapes*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 12-13.

d'intégration, dont souffre la construction européenne [3]. Elle s'inscrit dans le processus visant à rapprocher les individus de l'Europe et à créer entre les peuples une Union sans cesse plus étroite [4]. Dans cette optique, le fait de circuler librement et en toute sécurité au sein d'un espace européen sans frontières intérieures serait bien plus qu'un simple « *output* » positif du processus d'intégration. Il s'agirait de l'un des principaux attributs de la citoyenneté européenne introduite quelques années plus tôt par le traité de Maastricht [5]. La libre circulation et la sécurité intérieure seraient les manifestations concrètes de la formation d'un ordre politique européen.

1. Un projet ambitieux, un pari politique risqué

En faisant de la sécurité intérieure l'un des vecteurs de sa légitimation, l'Union puise dans un registre de légitimité traditionnellement attaché à l'Etat-nation. Le triptyque « liberté, sécurité, justice » rompt avec la conception technocratique de la légitimité sur laquelle a longtemps reposé l'intégration européenne. Il active à l'inverse une dynamique justificatrice ayant joué un rôle déterminant dans la formation de l'ordre politique moderne. La quête de sécurité a en effet constitué l'un des principaux moteurs du mouvement socio-historique de centralisation des moyens coercitifs et fiscaux qui a donné naissance à l'Etat [6]. De plus, loin de s'être estompé avec le temps, ce lien entre les fonctions de protection et la légitimité de l'ordre politique moderne s'est perpétué et même approfondi dans le cadre de l'élargissement progressif de l'offre publique de sécurité vers le champ social [7]. Aujourd'hui encore, le pouvoir s'appuie largement sur la fiction du contrat social dans la mesure où la légitimité des gouvernants – leur droit de gouverner – reste étroitement associée à leur capacité à répondre aux demandes de sécurité – civile et sociale – exprimées par l'opinion publique [8]. En s'engageant sur la voie d'une politique de sécurité intérieure, l'Union européenne a par conséquent manifesté son intention de satisfaire la demande de sécurité propre à toute société humaine. Elle a voulu répondre aux inquiétudes des citoyens européens à l'égard de l'insécurité en faisant valoir son caractère transnational et son aptitude à faire face de manière plus efficiente aux défis dépassant le cadre de l'Etat-nation.

Les premières années de la coopération dans le domaine de la sécurité intérieure sont cependant marquées par un certain décalage entre les attentes des citoyens et les domaines d'action privilégiés en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI).

---

[3] Voir Chr. Lord, *Democracy in the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998 et P. Magnette, *L'Europe, l'Etat et la démocratie. Le souverain apprivoisé*, Bruxelles, Complexe, 2000, p. 186-191.

[4] Article 1 (ex-article A) du traité UE.

[5] Article 2 (ex-article B) du traité UE.

[6] G. Burdeau, *L'Etat*, Paris, Editions du Seuil, 1992, p. 39-42 ; S. Goyard-Fabre, *Les principes philosophiques du droit politique moderne*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, p. 45-92 et Ph. Braud, *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 7e édition, 2004, p. 138-160.

[7] Voir R. Castel, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, La République des idées/Seuil, 2003, p. 25-38 ; D. Beland, « Insecurity, Citizenship, and Globalization : The Multiple Faces of State Protection », *Sociological Theory*, 23/1, 2005, p. 25-41.

[8] S. Roché, *Sociologie politique de l'insécurité. Violences urbaines, inégalités et globalisation*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004, p. 156.

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'apparaît toutefois qu'en troisième position au rang des préoccupations. Elle n'est précédée que par la lutte contre le chômage et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui sont une source d'inquiétude pour respectivement 92% et 89% des citoyens [9]. La politique d'immigration n'est tout simplement pas mentionnée. Lorsqu'on interroge les Européens sur les domaines d'action prioritaires du Parlement européen, à peine 15% d'entre eux choisissent l'immigration dans la liste qui leur est présentée. Ils sont en revanche 64% à évoquer le chômage et 45% à citer le trafic de drogue et la criminalité organisée. En dépit de ces chiffres, la politique européenne de sécurité intérieure va pourtant se focaliser sur les enjeux liés au contrôle des frontières extérieures et à la gestion des flux migratoires. Bien plus que la criminalité transnationale, ce sont les problématiques de l'asile et de l'immigration illégale qui seront mises au centre de la coopération européenne.

De ce point de vue, le projet d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice s'inscrit dans le prolongement de deux autres processus politiques qui, distincts à l'origine, se sont rejoints dans les années 1990 : la coopération policière, établie depuis le milieu des années 1970 dans le cadre de groupes de travail informels en vue de faire face aux exigences de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, d'un côté [10], et la coopération Schengen, qui vise à maîtriser les effets négatifs de la libre circulation des personnes, de l'autre [11]. En effet, tant la coopération au sein des groupes informels que la coopération menée dans le cadre du processus Schengen accusaient déjà un sérieux « biais migratoire ». Ce biais était justifié à l'époque par l'enjeu de la libre circulation et par la suppression des contrôles aux frontières intérieures annoncée par l'Acte unique de 1986 [12]. Pour beaucoup, l'ouverture des frontières et son corollaire, la mobilité accrue des citoyens européens et des ressortissants des pays tiers présents sur le territoire communautaire, représentaient un danger pour la préservation de l'ordre public. Elles devaient donc être accompagnées de la mise en œuvre de dispositifs destinés à restaurer un niveau de sécurité acceptable pour les Européens. Dans la pratique, le rééquilibrage sécuritaire s'est traduit par un contrôle accru de la mobilité des ressortissants des pays tiers.

Cette tendance à la sécurisation des flux migratoires héritée de la coopération policière des années 1980 a été importée dans l'Union européenne lors de la création

---

[9] Eurobaromètre, *Eurobaromètre standard 48. L'opinion publique dans l'Union européenne*, mars 1998, p. 43.

[10] C. Chevallier-Govers, *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999 ; M. Anderson (*et al.*), *Policing the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1995 et D. Bigo, *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, Paris, Presses de Science Po, 1996, p. 76-98.

[11] V. Hreblay, *Les accords de Schengen. Origine, fonctionnement, avenir*, Bruxelles, Bruylant, 1998 et J.-Cl. Masclet, « De la difficulté d'atteindre un objectif communautaire par des moyens qui ne le sont pas », *in* D. Bigo (dir.), *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, Complexe, 1992, p. 95-121.

[12] *Acte unique européen*, Luxembourg et La Haye, les 17 et 28 février 1986, article 13.

du troisième pilier [13]. Dans le contexte d'un accroissement sans précédent du nombre de demandes d'asile suite à l'effondrement des régimes socialistes et aux déchirements yougoslaves [14], la maîtrise des flux migratoires s'est imposée comme l'une des priorités en matière de justice et d'affaires intérieures. La libre circulation et le renforcement de la protection des ressortissants communautaires se sont dès lors doublés des phénomènes inverses de restriction des possibilités d'accès à l'espace européen pour les étrangers non communautaires et d'un renforcement des dispositifs de surveillance de leurs déplacements [15]. Cette dynamique articulant les mécanismes d'inclusion et d'exclusion s'est considérablement amplifiée ces dernières années. Alors que le traité d'Amsterdam et le Conseil extraordinaire de Tampere d'octobre 1999 ont semblé favoriser des orientations politiques nouvelles reflétant une volonté de sortir les questions migratoires de l'approche essentiellement sécuritaire où elles s'étaient vues cantonnées, les premières années du XXIe siècle ont au contraire été marquées par le retour du paradigme de la sécurité. Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, les sommets de Séville en juin 2002 puis de Thessalonique en juin 2003 ont délaissé l'objectif d'une approche globale des phénomènes des migrations formulé à Tampere [16] pour mettre la lutte contre l'immigration illégale au centre de l'action communautaire. Etroitement lié à la lutte anti-terroriste, ce combat contre les clandestins a notamment conduit l'Union européenne à s'engager sur la voie d'un ambitieux projet de gestion intégrée des frontières extérieures fondé sur le renforcement d'une coopération opérationnelle susceptible de mener, à terme, à un corps européen de garde-frontières [17] et sur le développement d'une « e-frontière », ou frontière électronique, s'appuyant sur la promotion des systèmes d'échange d'informations et sur la généralisation des technologies biométriques [18].

Censées rencontrer une demande de sécurité formulée par les opinions publiques [19], la sécurisation des flux migratoires et la focalisation sur la problématique des clandestins apparaissent toutefois problématiques lorsqu'on les examine sous l'angle de la légitimation du processus d'intégration européenne. Car si un discours ferme à l'égard de l'immigration est aujourd'hui considéré comme un gage de succès électoral

---

[13] Th. Kostakopoulou, « The « Protective Union » : Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe », *JCMS*, 38/3, 2000, p. 505.

[14] Eurostat, « Les demandeurs d'asile en Europe 1985-1995 », *Statistiques en bref : Population et conditions sociales*, 1, 1996, 11 p.

[15] Th. Kostakopoulou, « The « Protective Union » », *loc. cit.*, p. 506.

[16] *Conseil européen extraordinaire de Tampere. Conclusions de la présidence*, 15 et 16 octobre 1999, par. 11.

[17] Plan pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, doc. 10019/02, limite, le 14 juin 2002.

[18] 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, par. 23.

[19] R. Koslowski, « Personal Security and State Sovereignty in a Uniting Europe », *in* V. Guiraudon, Chr. Joppke (ed.), *Controlling a New Migration World*, Londres et New York, Routledge, 2001, p. 104.

sur la scène politique nationale [20], la situation apparaît nettement plus complexe au niveau européen. Loin de contribuer à combler le déficit de légitimité de l'Union, l'accent mis sur la lutte contre les flux clandestins dans le cadre de la politique de sécurité intérieure semble au contraire susceptible de l'aggraver. Deux problèmes majeurs peuvent être identifiés. Le premier concerne la compatibilité des dispositifs mis en place avec les principes fondateurs de l'Union. Le second renvoie plutôt à la question de l'efficacité des politiques menées.

Au plan des principes, la lutte contre l'immigration illégale accentue les phénomènes d'exclusion. Elle tend à réduire la politique d'immigration et d'asile à un dispositif de mise à l'écart des étrangers « indésirables » et nourrit les critiques formulées à l'encontre de l'Europe forteresse. Contrairement au discours officiel selon lequel la crédibilité d'une approche commune positive et ouverte en matière d'immigration légale dépend largement de la capacité de l'Union européenne à distinguer et à séparer la « bonne » et la « mauvaise » immigration [21], la politique de lutte contre l'immigration clandestine ne comporte pas véritablement les éléments d'une ouverture plus grande à l'égard des étrangers. Loin de contribuer à légitimer les voies légales d'immigration ou de préserver du racisme et de la xénophobie des populations européennes qui se sentiraient « submergées » en l'absence d'une politique stricte de contrôle migratoire, nous verrons en effet que la lutte contre l'immigration illégale favorise à l'inverse la diffusion d'une image insécurisante des migrants. A ce titre, elle alimente plus qu'elle ne combat les thèses populistes et les courants xénophobes.

Surtout, la sécurisation de l'espace européen a d'importantes répercussions humaines. La surveillance des frontières extérieures et le développement des contrôles à distance, qui visent à faire obstacle aux flux migratoires dans les pays d'origine ou de transit, rendent le voyage vers l'Europe de plus en plus difficile. Lorsque des documents de voyage en bonne et due forme n'ont pu être obtenus auprès des représentations diplomatiques ou consulaires de l'un des Etats membres, la migration suppose le plus souvent un trajet long, coûteux et périlleux. Chaque année, ce sont des centaines de clandestins qui perdent la vie ou se blessent grièvement en essayant d'accéder à ce qui est perçu comme l'*eldorado* européen. Lorsqu'elle ne provoque pas une atteinte à l'intégrité physique des individus, la migration illégale s'accompagne fréquemment de traitements dégradants, voire de violations plus ou moins sévères des droits fondamentaux des personnes [22]. En externalisant sa politique d'asile et d'immigration, c'est-à-dire en transférant la responsabilité des contrôles migratoires des Etats membres vers les pays tiers, l'Union européenne prive notamment les migrants des protections juridictionnelles dont ils bénéficieraient dans l'espace communautaire.

---

[20] M. Tandonnet, *Migrations. La nouvelle vague*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 132-141 et 191-206.

[21] Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations, COM (2004) 401 final, le 26 juin 2004, p. 10.

[22] Voir R. Cholewinski, « European Union Policy on Irregular Migration : Human Right Lost ? », *in* B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan, E. Szyszczak, *Irregular Migration and Human Rights : Theoretical, European and International Perspectives*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p. 159-192.

Elle contribue également à transformer le combat contre l'immigration clandestine en un combat contre l'*émigration* clandestine. Ce faisant, l'Union contrevient aux valeurs qui fondent l'intégration européenne en général et la construction de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice en particulier : la démocratie, l'Etat de droit, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales [23].

En termes d'efficacité, ensuite, 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 son incapacité à rencontrer les buts qu'elle se fixe. La difficulté, voire tout simplement l'impossibilité pratique, d'un contrôle migratoire efficient a aujourd'hui valeur d'évidence pour la plupart des acteurs concernés. Tout d'abord, les moyens matériels, humains et financiers qui devraient être consacrés à la surveillance des déplacements transfrontaliers excèdent très largement les moyens de l'Union, et le degré actuel d'intégration n'augure pas d'un accroissement déterminant des capacités d'action des institutions communautaires à moyen terme. Ensuite, les contraintes inévitablement liées à la mise en œuvre de contrôles en adéquation avec les ambitions européennes en termes de lutte contre les flux illégaux apparaissent en contradiction avec les valeurs cardinales de mobilité des biens et des personnes propres aux sociétés occidentales contemporaines, et *a fortiori* à l'Union européenne. La décision politique en matière d'immigration est de ce fait en permanence écartelée entre la volonté de répondre à une opinion publique insécurisée et la volonté de ne pas entraver les échanges commerciaux et la circulation des personnes, lorsqu'il ne s'agit pas tout simplement de préserver certains secteurs économiques en fermant les yeux sur une main-d'œuvre clandestine flexible et peu coûteuse [24]. Plus fondamentalement, une fermeture effective de l'espace européen à toute immigration illégale supposerait un renforcement du rôle des services de sécurité qui ne saurait être envisagé sans que soit profondément remise en cause l'idéologie libérale de protection des droits de l'homme et de défense de l'Etat de droit. Enfin, et ce n'est pas le moindre des paradoxes, la stratégie de sécurisation des frontières favorise indirectement le développement de certaines formes de criminalité. Elle contribue en particulier à la mise en place de filières de traite et de trafics des êtres humains. Au sein des Etats membres, elle participe également à l'essor d'une économie souterraine fondée sur l'exploitation du travail de clandestins contraints de rembourser à des réseaux criminels les frais engagés pour leur voyage. La quête de sécurité se voit par conséquent contrecarrée dans la mesure où elle est elle-même à l'origine de formes nouvelles d'insécurité, souvent plus graves que l'immigration clandestine en tant que telle.

Compte tenu des problèmes majeurs auxquels se heurte la politique de lutte contre l'immigration clandestine, l'Europe semble devoir être confrontée tôt ou tard, dans ce domaine comme dans d'autres, à ce que l'on appelle généralement un « *capability-expectations gap* » [25], c'est-à-dire un décalage entre discours et pratique ; entre les

---

[23] *Conseil européen extraordinaire de Tampere. Conclusions de la présidence*, *op. cit.*, par. 1.

[24] J. Hollifield, *Immigrants, Markets and States : The Political Economy of Post-war Europe*, Cambridge, Harvard University Press, 1992.

[25] Chr. Hill, « The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role », *JCMS*, 31/3, 1993, p. 305-328 et A. Geddes, « Controlling Immigration in an Integrating

attentes suscitées chez les citoyens et les moyens mis à disposition pour les rencontrer. Ce risque apparaît d'autant plus grand qu'une enquête Eurobaromètre réalisée à la veille du Conseil européen de Séville de 2002 montre que si l'immigration n'était pas une préoccupation de premier plan pour les Européens en 1997, quelque 80% d'entre eux estiment désormais que la lutte contre l'immigration clandestine est une question essentielle [26]. Or, à l'inverse, seuls 45% de ces mêmes Européens considèrent que l'action de l'Union en ce domaine est efficace. Au lieu de contribuer à combler le déficit de légitimité, les orientations prises pourraient dès lors aggraver la crise de confiance que le projet de sécurité intérieure promettait de surmonter.

2. Le clandestin, une figure de l'Autre

La politique de l'Union en matière d'immigration illégale est, on le voit, porteuse de défis cruciaux pour l'avenir de l'Europe et pour l'image que s'en font les opinions publiques. C'est pourquoi nous avons choisi de mettre au cœur de notre recherche les enjeux de légitimité entourant la politique de l'Union en matière d'immigration illégale. Dans la suite de cet ouvrage, nous nous intéresserons par conséquent à la tension existant entre l'ambition et la fermeté du discours européen sur les clandestins, d'un côté, et les risques politiques intrinsèquement liés à ce choix, de l'autre. Dans cette optique, nous tenterons de comprendre pourquoi la politique de sécurité intérieure menée par l'Union européenne a pris les traits d'une stratégie de contrôle des frontières extérieures visant à protéger l'espace communautaire d'un « en-dehors » perçu comme une source d'insécurité. Nous déconstruirons pour ce faire les mécanismes politiques ayant contribué à faire émerger une figure inquiétante du migrant clandestin qui tend aujourd'hui à concentrer sur elle nombre d'inquiétudes sociales. Enfin, nous tenterons de comprendre pourquoi un projet mené au nom des principes supérieurs de liberté, de sécurité et de justice ne se voit que rarement remis en cause – du moins au niveau des gouvernements des Etats membres – alors même qu'il conduit à une détérioration manifeste de la sécurité personnelle des migrants illégaux *a priori* peu compatible avec les valeurs d'ouverture et de liberté défendues par le projet d'intégration européenne.

Dépassant le cadre restreint d'une analyse de la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine en tant que politique publique, cet ouvrage s'inscrit dans une réflexion plus large sur les modes de gouvernement et leur justification. En cela, il relève en grande partie du champ de la théorie politique. L'intégration européenne offre de toute évidence un angle d'approche stratégique pour l'analyse des transformations des formes historiques de la puissance publique. Les mutations du concept de sécurité intérieure – au même titre que les mutations des concepts de souveraineté, de frontière ou de citoyenneté – permettent d'examiner simultanément le problème de la remise en cause des institutions et des modes de gouvernement, d'une part, et celui de la permanence ou de l'effacement des formes classiques de la légitimité

Europe : Policy-Making, Implementation and the Dual Character of European Integration », paper presented to Workshop 14 : *« Beyond Fortress Europe ?» New Responses to Migration in Europe : Dual Nationality and the Effects of EU Enlargement*, Copenhagen, 14-19 avril 2000, p. 12.

[26] Eurobaromètre, *Note de synthèse. Sommet de Séville*, juin 2002.

politique, d'autre part. Dans ce cadre, loin de considérer comme Justine Lacroix qu'il « est désormais entendu que la construction européenne ne peut être saisie à la lumière des typologies traditionnelles de la science politique » [27], nous avons estimé que les outils traditionnels de la science politique restaient des instruments pertinents pour mener cet examen du fait politique européen. Nous rejoignons de ce point de vue les travaux récents de Stefano Bartolini pour qui l'expérience de la formation de l'Etat-nation donne un cadre analytique utile pour la théorie de l'intégration régionale [28]. Tout comme Bartolini, nous pensons que les catégories classiques de la science, celles qui ont été utilisées pour décrire l'émergence de l'ordre politique moderne, n'ont rien perdu de leur puissance heuristique.

Sans du tout postuler l'identité des phénomènes socio-historiques distincts que sont respectivement l'Etat et la construction européenne, nous montrerons dans les pages qui suivent que le processus d'intégration européenne emprunte un parcours susceptible d'être éclairé par l'histoire de la formation et de la légitimation de l'ordre politique moderne. Il nous semble en effet que la politique européenne de sécurité intérieure n'a pas forcément conduit à l'apparition de mécanismes de justification radicalement nouveaux, mais qu'elle puise plutôt une partie de sa légitimité dans un mécanisme classique de production de représentations sociales de l'Autre et de Soi. Dans cette perspective, nous prenons pour hypothèse de départ l'idée selon laquelle la légitimité de l'action communautaire en matière de sécurité intérieure ne repose pas au premier chef sur l'efficacité des politiques mises en œuvre ni sur leur conformité avec les valeurs qui fondent l'Union, mais sur la construction sociale d'une figure de l'altérité adaptée aux spécificités de l'Union européenne. Le clandestin représenterait plus spécifiquement une figure insécurisante qui émergerait au terme du processus de formation d'une volonté politique européenne. Cette focalisation sur la lutte contre l'immigration clandestine s'expliquerait selon nous par les caractéristiques propres à cette question.

Tout d'abord, la lutte contre l'immigration clandestine est une question politiquement consensuelle. Puisqu'elle est présente à l'agenda de l'ensemble des Etats membres, elle constitue un point de rencontre permettant d'obtenir l'adhésion de tous autour d'un projet de sécurité intérieure commun. Les autres menaces transnationales n'offrent pas nécessairement cette possibilité. Au-delà des apparences et des consensus de façade, le terrorisme se révèle par exemple être un thème particulièrement polémique dans les discussions entre les Etats membres. Le clandestin serait donc un ennemi fourre-tout qui s'adapterait parfaitement aux différentes préoccupations nationales et rencontrerait la plupart des angoisses nourries par les Européens : la peur du chômage, la peur du multiculturalisme, la peur de la délinquance ou encore la peur du terrorisme. Dans cette optique, nous montrerons toutefois qu'il n'y a pas nécessairement de projet européen de sécurisation de l'immigration qui aurait été préalablement défini puis mis en œuvre, mais plutôt une conjonction de stratégies nationales aboutissant à un accord

---

[27] J. Lacroix, *L'Europe en procès. Quel patriotisme au-delà des nationalismes ?*, Paris, Cerf, 2004, p. 9.

[28] S. Bartolini, *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building and Political Structuring between the Nation-state and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 116.

politique autour d'un phénomène spécifique. C'est par un processus de sélection fonctionnant sur le mode du plus grand dénominateur commun que la question de l'immigration illégale a été privilégiée par le Conseil européen. Par une sorte d'effet retour, cette focalisation sur les flux migratoires illégaux a entraîné une association toujours plus étroite entre les clandestins et les enjeux de sécurité. Elle a renforcé les stéréotypes et les représentations sociales négatives accompagnant les discours sur les étrangers et justifié de nouveaux dispositifs sécuritaires.

Outre sa dimension consensuelle, la politique communautaire de lutte contre l'immigration illégale présente aussi une dimension identitaire évidente. Dans cette optique, le combat contre les clandestins ne mettrait cependant pas en évidence une identité préexistante mais contribuerait plutôt à la faire émerger en participant à la délimitation d'un corps politique européen. En façonnant une représentation insécurisante du monde social, la politique de lutte contre l'immigration clandestine construirait un couple menaçant-menacé susceptible de structurer une identité collective européenne. Au départ d'une lecture critique de la division ami-ennemi élaborée par Carl Schmitt [29], nous examinerons par conséquent l'idée selon laquelle la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine ne peut être réduite aux objectifs qu'elle affiche mais que, pour la comprendre, il importe d'en dévoiler certaines dimensions non explicites. Nous montrerons en particulier que cette politique forge une distinction entre un Autre – les migrants clandestins et, plus largement, les ressortissants des pays les plus pauvres susceptibles de se déplacer vers l'Europe – et un Nous qui se trouve unifié par une inquiétude partagée. Les mécanismes de rejet et de mise à l'écart des étrangers qui caractérisent la politique d'immigration favoriseraient donc une dynamique d'intégration qui ferait émerger dans le chef des Européens l'idée d'une communauté d'appartenance. Cette dernière ne serait pas fondée sur une communauté de langue, de culture, de religion ou de valeurs mais sur la croyance en une destinée de sécurité commune au sein d'un espace géographique déterminé. Elle serait une communauté d'insécurité.

En d'autres termes, la politique en matière d'immigration illégale participerait d'une logique de légitimation par le discours sur les périls bien plus qu'elle ne témoignerait d'une contribution effective des institutions communautaires à la protection des citoyens européens. Envisagé sous cet angle, l'abandon très rapide de l'esprit d'Amsterdam et de Tampere au début des années 2000, c'est-à-dire le renoncement à la tentative de désécuriser l'approche des phénomènes d'immigration et d'asile, ne révélerait pas une nouvelle étape dans un processus de redéfinition permanente des priorités politiques de l'Union, mais plutôt un retour à l'équilibre après une phase aussi brève qu'atypique dans le traitement accordé aux matières relevant de la justice et des affaires intérieures. Corollairement, l'intérêt pour l'immigration illégale observé à partir du sommet de Séville s'expliquerait moins par le contexte de la détérioration du climat économique international, de la montée en puissance des formations politiques populistes et de l'inquiétude grandissante à l'égard de la

[29] C. Schmitt, *La notion de politique – Théorie du partisan*, Paris, Champs-Flammarion, 1992, p. 57-127.

menace terroriste, que par la fonction légitimatrice du discours communautaire sur le contrôle migratoire.

3. Questions de méthode

L'étude de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures a longtemps été dominée par les analyses de juristes spécialistes du cadre institutionnel JAI. Couvrant tout le champ de cette coopération – coopération policière, coopération judiciaire en matière pénale, asile et immigration – ces analyses ont le plus souvent visé à décrire les mécanismes institutionnels et les instruments juridiques élaborés dans le cadre du troisième pilier. Elles en ont évalué la cohérence au plan du droit ainsi que la compatibilité avec les obligations internationales incombant aux Etats membres en matière de protection des droits fondamentaux [30]. L'intérêt des politologues et des sociologues [31] pour la sécurité intérieure apparaît plus tardif. Il s'est développé parallèlement à la montée en puissance de cette thématique au niveau européen. De ce point de vue, le traité d'Amsterdam et le Conseil européen extraordinaire de Tampere ont représenté des jalons importants. En faisant de l'objectif de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice une des priorités de la construction européenne, ces événements ont poussé les chercheurs en science politique à s'intéresser de plus près à l'enjeu de la sécurité intérieure. Cette évolution a été favorisée par l'effacement progressif du thème de l'asile – objet très politisé mais aussi éminemment technique qui sera longtemps privilégié par les juristes –, par la préoccupation croissante pour l'immigration illégale et par le renouveau de la lutte contre le terrorisme transnational au lendemain des attentats du 11 septembre 2001.

De manière peut-être excessivement réductrice, nous pourrions dire que les études de sciences politiques consacrées à la politique communautaire en matière de sécurité intérieure peuvent être divisées en deux courants. Une première série de travaux, qui est aussi la plus ancienne, a privilégié l'étude des modes de décision et des équilibres institutionnels propres à ce domaine d'activité de l'Union. Rejoignant parfois les travaux des juristes, les auteurs de ce courant se sont principalement attachés à retracer le processus de négociation politique ayant conduit à la création du troisième pilier puis à l'élaboration du projet d'espace européen de liberté, de sécurité et de justice. S'inscrivant dans la perspective d'une analyse des politiques publiques, les travaux de Monica Den Boer ont par exemple suivi l'évolution de la coopération Schengen de

---

[30] Voir par exemple P. Berthelet, *Le droit institutionnel de la sécurité intérieure*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2003 ; E. Barbe, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne. Un espace de liberté, de sécurité et de justice*, Paris, La Documentation française, 2002 ; G. de Kerchove, A. Weyembergh (dir.), *Sécurité et justice : enjeu de la politique extérieure de l'Union*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2003 ; Ph. De Bruycker (ed.), *The Emergence of a European Immigration Policy*, Bruxelles, Bruylant, 2003 ; H. Labayle, « Un espace de liberté, de sécurité et de justice », *RTDE*, 33/4, 1997, p. 813-881 ; K. Hailbronner, P. Weil (ed.), *From Schengen to Amsterdam, towards a European Immigration and Asylum Legislation*, Köln, Budesanzeiger, 1999.

[31] Pour un exemple d'approche sociologique, voy. J. Sheptycki, *En quête de police transnationale. Vers une sociologie de la surveillance à l'ère de la globalisation*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2005.

ses origines à nos jours [32]. Dans une perspective assez similaire, Malcolm Anderson s'est intéressé à la coopération policière et aux évolutions du concept de « frontière » consécutives à la mise en œuvre du principe de libre circulation des personnes [33]. Enfin, développant une approche plus large, les travaux précurseurs de Jörg Monar, Roland Bieber, Roger Morgan et, plus récemment, ceux de Mitsilegas Valsamis, de Wyn Rees, de Wenceslas de Lobkowicz et de Jacqueline Montain-Domenach, ont étudié le projet de sécurité intérieure en tant que tel plutôt qu'un secteur particulier de la coopération [34].

La seconde approche se distingue de la précédente tant au plan de la méthode que de l'épistémologie. Dans l'espace francophone, elle s'est notamment construite au départ des recherches réalisées par Didier Bigo [35] et autour de la revue *Culture et Conflits*. En termes de méthode, les tenants de ce courant ambitionnent de jeter les bases d'une « sociologie politique de l'international » mettant l'accent sur l'entrecroisement des dynamiques locales et transnationales ainsi que sur les liens qu'entretiennent ces dynamiques avec les conditions de stabilité de l'ordre international. Leur projet apparaît multidisciplinaire par essence. Les recherches menées dans ce cadre empruntent leurs outils à la sociologie, à l'histoire, à l'anthropologie, au droit ou encore à la géographie. Outre cette ouverture disciplinaire, l'intérêt principal de cette approche tient à sa volonté de se situer en dehors de la distinction traditionnelle entre l'ordre politique interne et l'ordre politique externe [36]. Refusant toute séparation entre les champs du

---

[32] M. Den Boer (ed.), *Schengen, judicial cooperation and policy coordination*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1997 ; Id., *The implementation of Schengen : First the widening, now the deepening*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1997 ; Id., *Schengen's Final Days ? The Incorporation of Schengen into the New TEU, External Borders and Information Systems*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1998 ; Id., *Taming the Third Pillar. Improving the Management of Justice and Home* Affairs, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1998 ; Id. (ed.), *Schengen Still Going Strong : Evaluation and Update,* Maastricht, European Institute of Public Administration, 2000.

[33] M. Anderson, E. Bort, *The Frontiers of the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2001 ; Id., *Frontiers. Territory and State Formation in the Modern World*, Cambridge, Polity Press, 1996 ; Id. (*et al.*), *Policing the European Union*, *op. cit.* ; M. Anderson, J. Apap (ed.), *Police and Justice Co-operation and the New European Borders*, La Haye, Londres, New York, Kluwer Law International, 2002.

[34] J. Monar, R. Morgan (ed.), *The third pillar of the European Union. Cooperation in the fields of justice and home affairs*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1994 ; R. Bieber, J. Monar (ed.), *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1995 ; V. Mitsilegas, J. Monar, W. Rees, *The European Union and Internal Security. Guardian of the People ?*, Basingstoke, Palgrave, Macmillan, 2003 ; W. de Lobckowicz, *op. cit.* ; J. Montain-Domenach, *L'Europe de la sécurité intérieure*, Paris, Monchrestien, 1999.

[35] D. Bigo (dir.), *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, Complexe, 1992 ; Id., *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, *op. cit.* ; D. Bigo, E. Guild (ed.), *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, Aldershot, Ashgate, 2005.

[36] D. Bigo, « When Two Become One : Internal and Externalisation securitisations in Europe », *in* M. Kelstrup, M. Williams (ed.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, Londres, Routledge, 2000, p. 171-205.

national et de l'international, elle combine les perspectives développées dans ces deux domaines. Elle articule en particulier les outils de la sociologie politique à ceux propres à l'étude des relations internationales. Au plan épistémologique, les tenants de cette approche privilégient fréquemment une sociologie constructiviste s'inspirant des réflexions de Jacques Derrida, de Pierre Bourdieu ou de Michel Foucault. Ils assument ce faisant un projet émancipateur ou, au minimum, une analyse critique des relations internationales et de la sécurité rejoignant parfois la démarche des études dites critiques de la sécurité [37].

Nous reviendrons longuement sur notre propre positionnement méthodologique et épistémologique dans le premier chapitre. Nous pouvons toutefois signaler dès à présent que notre recherche se situe au confluent des deux approches présentées ci-dessus, tout en étant incontestablement plus proche de la seconde que de la première. Au premier courant, elle emprunte la rigueur de l'analyse juridique et le souci de retracer aussi précisément que possible les évolutions institutionnelles survenues dans le champ de la sécurité intérieure européenne en général et de la politique en matière d'immigration clandestine en particulier. Au second courant, elle emprunte l'ouverture disciplinaire et la lecture constructiviste de la réalité sociale, tout en rejetant certaines prétentions critiques ou normatives qui le caractérisent parfois. A chaque étape, l'objectif sera d'interroger les enjeux de légitimité sous-tendant un domaine particulier de l'intégration européenne et non pas de proposer une critique d'ordre éthique ou politique de la stratégie adoptée par les Etats membres de l'Union. La perspective adoptée privilégiera une dimension interprétative de l'action communautaire. Elle ne nourrira aucune ambition prédictive ou prescriptive.

Ancrée dans la science politique, cette recherche est en même temps ouverte à d'autres disciplines, avant tout à la sociologie et au droit. Dans le champ de la science politique, l'histoire de la pensée politique permettra d'élucider les concepts-clés de la recherche – ordre politique, sécurité, légitimité – ainsi que leur évolution à travers le temps, tandis que les théories des relations internationales apporteront une grille de lecture indispensable à l'élucidation des processus de formation des enjeux de sécurité. Les analyses des politiques publiques et leur grille séquentielle nous aideront à structurer notre démarche dans l'étude de la formation de la décision politique [38]. Dans le champ de la sociologie, la sociologie historique permettra de prendre en considération les dynamiques d'émergence et de transformation des Etats-nations et d'en tirer les enseignements utiles pour l'étude de l'intégration européenne. La sociologie du langage nous éclairera sur la production discursive de la réalité sociale. Enfin, le droit sera mobilisé dans l'analyse du dispositif de lutte contre l'immigration clandestine. Nous l'envisagerons toutefois comme une modalité symbolique de

---

[37] Chr. Brown, « Critical theory and postmodernism in international relations », *in* A.J.R. Groom, M. Light (ed.), *Contemporary International Relations : A Guide to Theory*, Londres, New York, Pinter Publisher, 1994, p. 56-68.

[38] P. Muller, *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, p. 24.

l'action politique empreinte de représentations de la société et de son agencement, et non dans sa fonction traditionnelle de régulation sociale [39].

Suivant ces quelques lignes directrices, nous nous pencherons sur le processus de construction sociale des insécurités entourant la figure du migrant clandestin. Dans cette optique, une méthode basée sur l'analyse de discours sera privilégiée. Cela étant, cette analyse ne sera pas menée suivant une approche sociolinguistique traditionnelle. Elle n'abordera pas de manière classique le problème de la structuration des textes par rapport à leurs conditions de production. Elle ne se référera ni à la phonologie, ni à l'organisation syntaxique des textes analysés, pas plus qu'elle n'optera pour une démarche de type lexicométrique qui se pencherait de manière systématique sur la fréquence de certaines occurrences spécifiques. En fait, la notion de discours sera envisagée dans son acception la plus large. Elle sera appréhendée comme l'ensemble des énoncés possédant une fonction normative et impliquant des mécanismes d'organisation du réel à travers la production de savoirs, de stratégies et de pratiques. L'élaboration et la mise en œuvre des dimensions concrètes des politiques publiques – la création d'institutions et les pratiques de celles-ci – relèvent donc ici tout autant du champ discursif que les prises de position politiques ou la formulation de normes juridiques. Les modalités de l'opérationnalisation des choix politiques apparaissent en effet tout aussi porteuses de sens que les choix politiques eux-mêmes. Elles contribuent également à la production de représentations collectives participant à la construction sociale de la réalité.

Concrètement, l'étude consistera donc en une analyse des représentations sociales de l'étranger produites lors de l'élaboration et de l'implémentation progressive du dispositif européen de lutte contre l'immigration clandestine. Ce dispositif sera lui-même considéré comme un « discours de sécurité », à savoir un discours sur l'urgence et l'exception autorisant une rupture avec le cours normal de la vie politique [40]. Dans la mesure où un tel discours se fonde nécessairement sur la production d'une figure de l'Autre impliquant un travail de délimitation des frontières du corps social et la production d'une représentation de Soi, le rôle joué par la construction discursive d'une figure du « péril migratoire » dans la formation d'un corps politique européen sera par conséquent souligné. En cela, cet ouvrage s'inscrit dans le prolongement des travaux de Jef Huysmans [41]. Il s'en démarque toutefois par son objet plus spécifique tout d'abord, la politique communautaire en matière d'immigration clandestine, thématique au cœur des préoccupations politiques mais qui n'a donné naissance à

---

[39] O. Paye, « Approche socio-politique de la production législative : le droit comme indicateur de processus de décision et de représentation politique », *in* J. Commaille, L. Dumoulin et C. Robert (dir.), *La juridicisation du Politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, 2000, p. 222.

[40] B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 26 ; M. Williams, « Words, Images, Enemies : Securitization and International Politics », *International Studies Quarterly*, 47, 2003, p. 511-531.

[41] J. Huysmans, *The politics of Insecurity. Fear Migration and Asylum in the EU*, Londres et New York, Routledge 2006.

ce jour qu'à un nombre restreint de monographies [42] ; par sa problématique ensuite, les mutations des modes de gouvernement et les effets de la politique européenne en matière d'immigration clandestine sur la formation d'un corps politique européen.

Afin de limiter un matériau empirique particulièrement abondant, une sélection a été opérée dans le corpus documentaire. Cette sélection a été guidée par des considérations liées à la nature du discours étudié. Nous verrons en effet que la capacité à formuler un énoncé de sécurité légitime n'est pas donnée à l'ensemble des acteurs sociaux [43]. Dans le champ de la sécurité, tous les discours ne se valent pas. Tous ne présentent pas la même efficacité et ne produisent pas les mêmes effets (in)sécurisants. Il convenait donc de distinguer les discours en fonction du capital social de leur locuteur. Dans cette perspective, les acteurs participant directement à l'élaboration de la politique étudiée ont été privilégiés.

Premièrement, nous analyserons les conclusions des Conseils européens qui définissent les grandes orientations politiques et guident le travail normatif des autres institutions communautaires [44]. Dans une matière encore largement dominée par le souci de préserver la souveraineté des Etats membres, le Conseil européen apparaît en effet comme un acteur déterminant. Il fixe l'agenda politique et, ce faisant, il effectue un travail de mise en forme de la réalité sociale en présentant certains phénomènes comme préoccupants et d'autres pas. Deuxièmement, nous nous intéresserons aux travaux des Conseils JAI et « Affaires générales et relations extérieures ». Ces textes constituent le socle normatif du dispositif de la lutte contre l'immigration illégale. Leur examen nous permettra d'identifier les orientations politiques qui font effectivement l'objet d'une mise en œuvre concrète et celles qui, à l'inverse, restent de l'ordre de la politique déclaratoire. Nous mettrons ainsi en évidence les grandes tendances caractérisant la politique en matière d'immigration irrégulière – notamment le déséquilibre entre les dimensions répressive et préventive de cette politique. Enfin, nous examinerons les textes produits par la Commission européenne. Ici encore, l'étude de ces documents nous permettra de montrer que si la Commission a élaboré au fil des ans une approche globale et cohérente des questions migratoires, seuls certains de ces travaux préparatoires ont effectivement été pris en considération par le Conseil des ministres. Dans les faits, nous verrons que l'approche européenne ne porte que rarement sur les causes économiques, sociales ou politiques des phénomènes migratoires. Les dispositifs mis en œuvre visent presque uniquement à endiguer les

---

[42] Dans la mesure où la politique d'immigration et d'asile tend à se réduire à une politique de lutte contre l'immigration irrégulière, nombre d'ouvrages généraux accordent une place importante à cette question. Parmi les rares ouvrages plus spécialisés mentionnons : B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan, E. Szyszczak, *Irregular Migration and Human Rights : Theoretical, European and International Perspectives*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2004 ; Fr. Düvell, *Illegal Immigration in Europe. Beyond Control ?*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2006 et Ch. Yoshida, A. Woodland, *The Economics of Illegal Immigration*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2005.

[43] P. Bourdieu, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982, p. 165-166.

[44] Ph. Moreau-Defarges, *Les institutions européennes*, Paris, Armand Colin, 1993, p. 44.

flux de migrants. L'impression générale qui en ressort est celle d'un combat contre une menace migratoire aux contours flous.

Enfin, avant d'entamer notre examen du dispositif européen de lutte contre l'immigration clandestine, deux ultimes précisions semblent devoir être faites. Premièrement, il importe de souligner qu'une analyse de discours appelle nécessairement certaines précautions de langage dans la mesure où l'analyse scientifique participe elle-même à la construction de la réalité qu'elle est censée étudier. Il importe par conséquent de neutraliser les notions mobilisées en leur assignant un contenu précis. Nous reviendrons sur les concepts d'« ordre politique », de « sécurité » et de « légitimité » dans le premier chapitre et sur celle d'« immigration clandestine » dans les suivants. Concernant cette dernière expression, une précision terminologique s'impose toutefois d'emblée. Afin de ne pas alourdir le texte, nous utiliserons de manière indifférenciée les concepts d'« immigration clandestine », d'« immigration illégale » et d'« immigration irrégulière », tout en sachant que, si ces expressions désignent une même réalité, elles n'en donnent pas nécessairement la même image. On ne peut ignorer que les mots ne servent pas seulement à nommer, qualifier ou décrire. Ils forgent aussi des représentations collectives susceptibles de fonder les actions et d'orienter les politiques [45]. En désignant un migrant en transit ou en séjour irrégulier comme un « clandestin », on mobilise des images spécifiques qui peuvent justifier certains types de mesures, le plus souvent répressives [46]. En parlant d'un migrant « illégal », on souligne le fait qu'il est hors du droit. On tend de ce fait à le criminaliser. L'expression « migrant irrégulier » semble être la plus neutre [47]. Peut-être, pour cette raison, aurions-nous dû la privilégier systématiquement. Nous n'avons finalement pas fait ce choix dans la mesure où ce vocable n'est pas celui qui est généralement utilisé par les institutions communautaires. Pour autant, quelle que soit l'expression utilisée, elle le sera uniquement pour désigner les divers phénomènes traditionnellement associés à l'immigration irrégulière. Elle désignera les ressortissants de pays tiers entrés illégalement sur le territoire d'un Etat membre par voie terrestre, maritime ou aérienne, au moyen de faux documents, de documents falsifiés ou avec l'aide de réseaux criminels organisés de passeurs et de trafiquants d'êtres humains. Elle désignera également les personnes ayant pénétré légalement sur le territoire des Etats membres au moyen d'un visa valable ou dans le cadre d'un régime d'exemption de visa, mais ayant dépassé la durée de séjour autorisée ou ayant modifié l'objet de leur séjour sans obtenir l'accord des autorités compétentes [48].

Deuxièmement, dans la mesure où notre approche s'attache surtout à mettre en évidence les représentations sociales des clandestins générées par le dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière et l'impact de ces représentations sur la formation

---

[45] D. Fassin, « « Clandestins » ou « exclus » ? Quand les mots font de la politique », *Politix*, 34, 1996, p. 77 et P. Bourdieu, *Ce que parler veut dire*, *op. cit.*, p. 149-161.

[46] M. Alaluf, « Des clandestins aux sans-papiers », *in* A. Pickels (ed.), *A la lumières des sans-papiers*, Bruxelles, Complexe, 2002, p. 89-97.

[47] R. Cholewinski, « European Union Policy on Irregular Migration : Human Right Lost ? », *loc. cit.*, p. 160.

[48] G. Tapinos, « Irregular Immigration : Economic and Political Issues », *SOPEMI Report 1999*, p. 229-251.

d'une communauté politique européenne, nous n'accorderons qu'une place restreinte à la lecture statistique ou sociologique de l'immigration illégale. Il importera moins de dresser un tableau objectif des « flux » (entrées illégales) et des « stocks » (séjours illégaux) de clandestins que de souligner l'image que les Européens se font de ces flux et stocks [49]. De même, nous nous intéresserons finalement assez peu aux parcours biographiques des migrants, aux causes de leur départ, aux conditions de leur voyage ou encore à leurs conditions de vie sur le territoire des Etats membres. Ce choix peut paraître surprenant tant ces questions apparaissent essentielles pour appréhender la vie quotidienne des migrants et les difficultés qu'ils rencontrent lorsqu'ils décident d'emprunter le chemin de l'Europe. Il se justifie pourtant pleinement au regard de la méthodologie que nous avons choisi d'adopter. La réflexion que nous nous proposons de mener ici concerne en effet bien plus les Européens eux-mêmes que les clandestins. Notre approche est donc inévitablement partielle. Elle revient à examiner une problématique large sous un angle très spécifique. Elle doit par conséquent être envisagée comme une simple contribution, nécessairement modeste, à l'étude de l'immigration clandestine en Europe.

Afin de donner au lecteur une idée de l'ampleur du phénomène étudié, il semble cependant utile de préciser l'importance quantitative de l'immigration irrégulière. Pour reprendre les termes de la Commission européenne : « Selon un point de vue largement partagé, l'ampleur de l'immigration clandestine est *significative* » [50]. Il convient pourtant de souligner qu'il est par définition impossible de construire une image précise de ce phénomène. Compte tenu de la stratégie d'invisibilité généralement adoptée par les clandestins, une estimation ne peut s'appuyer que sur des projections construites au départ d'enquêtes qualitatives très délicates menées auprès des populations en séjour illégal ou sur la base de données brutes périphériques au phénomène : nombre de demandes d'entrée refusées, nombre d'arrestations d'immigrants clandestins effectuées à la frontière ou dans les pays membres, nombre de demandes d'asile rejetées, nombre de demandes dans le cadre de procédures nationales de régularisation ou encore nombre de retours exécutés sous la contrainte ou sous escorte [51]. Chacun de ces indicateurs accuse cependant d'importantes faiblesses. Le nombre de demandes d'entrée refusées souligne la pression migratoire à laquelle est confronté un Etat mais ne dit rien des intentions des migrants refusés de braver ou non l'interdiction qui leur est faite d'accéder au territoire de l'Union. De manière similaire, le nombre de demandes d'asile rejetées ne dit rien concernant le choix des demandeurs d'asile déboutés de respecter ou non l'ordre de quitter le territoire qui leur a été signifié. Les chiffres des arrestations et des reconduites aux frontières reflètent quant à eux l'activité des services de contrôles aux frontières et des forces de

---

[49] Les notions très « gestionnaires » de « flux » et de « stock » sont celles généralement utilisées pour décrire respectivement des mouvements et les effectifs d'illégaux. G. Tapinos, « Irregular Immigration : Economic and Political Issues », *SOPEMI Report 1999*, p. 249.

[50] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine, COM (2001) 672 final, 15 novembre 2001, p. 15. Nous soulignons.

[51] Voir G. Tapinos, D. Delaunay, *La mesure de la migration clandestine en Europe. Volume 1 : rapport de synthèse*, Luxembourg, OPOCE, 2001.

l'ordre en général bien plus que l'état réel de l'immigration irrégulière dans le pays concerné. Ils ne disent par ailleurs rien sur la part des retours volontaires. Enfin, si les régularisations offrent un aperçu précieux des stocks de migrants irréguliers présents sur un territoire donné à un moment donné, le processus de régularisation rend lui-même obsolète l'information ainsi obtenue.

Compte tenu de ces difficultés méthodologiques et tant que le système de comptabilisation généralisée et automatisée des entrées et sorties des ressortissants des pays tiers – proposé par la Commission européenne en février 2008 [52] – n'aura pas été mis en œuvre, les évaluations chiffrées de l'ampleur de l'immigration clandestine doivent être approchées avec prudence. Elles oscillent entre des résultats alarmistes mobilisés à l'appui d'une rhétorique de renforcement des contrôles migratoires et, à l'inverse, des sous-estimations flagrantes visant parfois à justifier l'ouverture des frontières. Entre ces deux extrêmes, il existe cependant des travaux plus nuancés. En 2004, les services de la Commission européenne, en collaboration avec les administrations des Etats membres, ont ainsi établi un premier rapport annuel sur l'asile et la migration offrant une image générale des tendances dans ces domaines au sein des quinze Etats de l'Union mais aussi en Norvège, en Islande, en Bulgarie et en Roumanie. Sur la base de cette première expérience, un groupe d'experts du *Berlin Institute for Social Research* (BIVS) et du Groupe d'étude de démographie appliquée (GéDAP), en coopération avec le *European Migration Network* (EMN), ont préparé des rapports similaires couvrant vingt-neuf pays, et ce, pour les années 2002 et 2003 [53]. Ces rapports viennent compléter les données collectées depuis 1992 par le Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI) dans le cadre de sa fonction d'assistance aux Etats membres pour l'étude des questions liées à l'immigration légale et la lutte contre l'immigration illégale. Ils se concentrent sur les statistiques relatives aux refus d'entrée, aux arrestations et aux expulsions.

Pour les Etats membres de l'époque, les données collectées mettent en évidence une hausse brutale des refus d'entrée à partir de 2002. Alors qu'en 2000, 2001 et 2002 ces refus concernaient respectivement 254 741, 257 064 et 235 850 personnes, ils grimpent à 909 403 personnes en 2003. Cette croissance fulgurante ne reflète cependant pas une évolution comparable des flux migratoires. Elle est la conséquence directe d'une modification introduite par l'Espagne dans sa méthode de collecte de données, et notamment la prise en compte des refus d'admission dans les enclaves de Ceuta et Melilla sur la côte nord de l'Afrique [54]. Entre 2002 et 2003, le nombre de refus signifiés par l'Espagne passe en effet de 50 679 à 706 081, cette évolution expliquant presque à elle seule la croissance du total européen. Notons toutefois qu'en l'absence de cette modification dans les modes de comptabilisation, l'Espagne aurait probablement quand même connu une croissance – nettement plus limitée –

[52] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne, COM (2008) 69 final, 13 février 2008.

[53] GéDAP et BIVS, *Migration and Asylum in Europe 2003*, rapport disponible sur le site de la Commission européenne.

[54] *Ibid.*, p. 94.

du nombre de refus. Entre 1997 et 2002, le nombre de décisions de refus prises par l'Espagne était en effet déjà passé de 7 080 à 18 743 avant d'atteindre les 50 679 cas constatés en 2003.

En ce qui concerne les arrestations et les expulsions, on observe une diminution régulière des faits recensés au cours de la période allant de 2000 à 2003. Les arrestations de migrants irréguliers dans l'Europe des Quinze passent ainsi successivement de 615 046 en 2000, à 617 383 en 2001, 519 223 en 2002 et 363 511 en 2003, soit une diminution de 251 535 unités (-41%). En termes d'expulsions, on observe une évolution similaire. Ces dernières passent de 437 228 en 2000 à 366 630 en 2001, 275 167 en 2002 et finalement 222 246 en 2003, soit une diminution de 214 982 unités (-49%). Une tendance comparable peut être observée au sein des nouveaux Etats membres de l'Union [55]. Entre 2000 et 2003, les refus d'entrée passent de 223 188 à 171 511 (-23%), les arrestations de 76 627 à 56 660 (-26%) et les expulsions de 46 091 à 23 333 (-49%). Ces chiffres sont confirmés par d'autres sources, notamment par les rapports annuels de l'*International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) consacrés aux pays d'Europe centrale et orientale [56].

Cette tendance à la baisse peut s'expliquer de plusieurs manières [57]. La baisse du nombre d'arrestations peut être due au fait que moins de clandestins tentent de franchir les frontières ou que la surveillance de ces dernières s'est améliorée. Un nombre croissant de candidats à l'immigration illégale serait ainsi dissuadé de tenter un passage clandestin de plus en plus périlleux et de plus en plus coûteux vers l'Europe. Elle peut également résulter d'un assouplissement du régime des visas pour les ressortissants de certains pays, comme par exemple pour les voyageurs roumains après 2002. Des déplacements effectués précédemment en toute irrégularité pourraient ainsi se faire aujourd'hui légalement. Enfin, dans certains cas, la baisse peut être due à la réorientation des flux vers d'autres itinéraires et canaux d'immigration et non à une diminution effective. Néanmoins, si l'on considère que les chiffres qui viennent d'être présentés sont un reflet valable de l'évolution quantitative du phénomène de l'immigration clandestine, on ne peut que noter le décalage existant entre les affirmations selon lesquelles les flux de migrants clandestins seraient en augmentation et la réalité statistique qui, elle, indiquerait plutôt l'inverse.

---

[55] Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie. Voir P. Futo, M. Jandl (ed.), *2003 Year Book on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe*, Vienne, International Centre for Migration Policy Development, 2004.

[56] *Ibid*.

[57] J. Salt, *Evolution actuelle des migrations internationales en Europe*, *rapport du Consultant au Conseil de l'Europe*, Strasbourg, Comité européen sur les migrations, 2006, p. 38.

CHAPITRE I

Construction sociale des menaces et légitimité de l'ordre politique

La sécurité comme pratique discursive

La sécurité est consubstantielle à l'action politique. Elle en constitue le point de départ, puisque c'est la quête de la sécurité qui fonde la communauté politique, mais aussi le point d'arrivée, dans la mesure où cette quête reste en toute circonstance l'objectif ultime ainsi que la condition de la légitimation de l'autorité politique. Gouverner signifie d'abord garantir la survie et le développement du corps social. Pourtant, en dépit de cette évidente centralité, il apparaît particulièrement difficile de définir précisément ce qu'est la sécurité. Cette question restera d'ailleurs longtemps ignorée. La plupart des auteurs consacrent bien peu d'efforts à résoudre ce problème conceptuel. En fait, cette question ne commencera à nourrir une réflexion scientifique plus poussée qu'à partir des années 1980 [1]. Principalement développés dans le champ des relations internationales, les travaux menés en ce domaine sont cependant marqués par un biais récurrent : la sécurité n'y est jamais étudiée pour elle-même mais toujours en référence à son opposé, l'insécurité.

Ce qu'il convient d'appeler les « études de la sécurité » portent donc très mal leur nom. De manière presque systématique, il s'agit d'abord d'études de l'insécurité. Tant au plan scientifique qu'au plan politique, les discours de sécurité sont en effet toujours des discours sur les dangers qui pèsent sur les individus ou la société – au même titre que les discours sur la paix sont toujours des discours sur la guerre. Comme le fait très justement remarquer Richard Ullman, la sécurité n'est signifiante que lorsqu'elle est sur le point d'être perdue [2]. Ce n'est donc qu'« en creux » que la sécurité semble pouvoir prendre sa pleine signification. Le sens commun ne s'y est d'ailleurs pas

[1] Voir D. Battistela, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Science Po, 2003, p. 431-461.

[2] R. Ullman, « Redifining Security », *International Security*, 8/1, 1983, p. 133.

trompé puisque la langue française définit précisément la sécurité comme « l'état d'esprit confiant et tranquille de celui qui se croit à l'abri du danger » [3]. La notion de sécurité est ainsi conceptuellement dépendante de celles de danger, de péril, ou encore de menace et, pour cette raison, ne semble pas pouvoir être abordée si ces dernières n'ont pas été préalablement élucidées.

Dans ce premier chapitre, nous reviendrons en détail sur la question de l'insécurité. Nous évoquerons sa fonction politique ainsi que ses différentes formes. Nous examinerons dans un premier temps la place de la peur dans la formation de l'ordre politique ainsi que son instrumentalisation par le politique lui-même. L'autorité politique nourrit en effet une relation ambivalente avec la sécurité. Si l'Etat est le garant de la sécurité, il est également producteur d'insécurité. Cela ne signifie pas forcément que le politique se montre lui-même directement menaçant mais bien qu'il participe à la mise en forme des craintes et inquiétudes nourries par les individus. Il opère une sélection et une fragmentation de la réalité sociale afin de proposer une image intelligible et politiquement utilisable des périls. Parce qu'il doit une grande part de sa légitimité à sa capacité à assurer la sécurité, il trouve en effet dans la reproduction d'une forme d'insécurité ou, plus précisément, dans la reproduction d'un discours sur l'insécurité, les conditions de sa propre perpétuation (1). Dans un second temps, nous esquisserons les grandes lignes d'une approche politologique de la menace ainsi que les principes méthodologiques qui ont guidé nos pas dans la suite de cette recherche. Nous développerons dans cette perspective une approche théorique qui, tout empruntant son épistémologie au courant réaliste, sera largement ouverte aux enrichissements apportés par le constructivisme. Envisageant la sécurité et les menaces comme des réalités objectivables – et donc susceptibles d'être investiguées scientifiquement – nous soulignerons l'importance des processus de construction sociale donnant naissance à ces réalités (2).

1. De la peur aux figures du danger : mises en forme et usages politiques d'une émotion

Si la sécurité ne peut être approchée sans une étude préalable de l'insécurité, celle-ci se définit elle-même comme « une situation où l'on se sent menacé » [4]. L'insécurité est donc au premier chef un sentiment. Dans sa forme la plus élémentaire et la plus crue, ce sentiment prend les traits de la peur. Expérience commune à l'ensemble du genre humain, cette dernière naît de la présence, réelle ou fictive, d'un danger. Lorsqu'elle ne se révèle pas incapacitante, la peur contient en elle une force mobilisatrice sans pareil. Pour beaucoup, elle représente un catalyseur puissant susceptible de permettre l'unification et la perpétuation du corps politique (A). Les individus et les sociétés ne pouvant être indéfiniment confrontés à une peur diffuse, un travail de fragmentation et de recomposition est par conséquent opéré par le politique afin de convertir des

[3] *Dictionnaire Petit Robert de la langue française*, *v.* « Sécurité ». Le *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques* définit quant à lui la sécurité comme « la volonté de réduire une menace, c'est-à-dire une intention hostile venant d'un acteur extérieur (…) ». G. Hermet, B. Badie, P. Birnbaum, Ph. Braud, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 2001, *v.* « Sécurité ».

[4] *Dictionnaire Petit Robert de la langue française*, *v.* « Insécurité ».

angoisses indistinctes en des peurs précises. L'inquiétude trouve ainsi à s'incarner dans des figures particulières du danger ou de l'adversité correspondant à des catégories politiquement exploitables (B).

A. De la peur et de sa fonction politique

Le politique ne peut être pensé indépendamment de la peur. Nous pourrions même affirmer que la peur est consubstantielle à l'ordre politique. Dans une étude consacrée à l'histoire politique de ce sentiment, Corey Robin souligne que la peur est la première émotion ressentie par un personnage dans la *Bible*. Après avoir mangé le fruit de l'arbre, Adam découvre en effet sa nudité et se cache de Dieu. Ce n'est pas la pudeur ni la honte qu'il évoque alors mais bien la peur : « J'ai pris peur parce que j'étais nu » [5]. Dans ce qui représente, dans la tradition judéo-chrétienne, le moment fondateur de toutes les sociétés humaines, la peur constitue donc l'expérience première. C'est elle qui marque le passage de l'Eden à la société humaine. Thomas Hobbes, et de très nombreux penseurs après lui, ne feront en définitive que réinterpréter cette intuition fondamentale pour rendre compte de l'apparition de l'ordre politique moderne. Ils montreront ainsi comment la peur de la mort violente, d'abord, et la crainte de la punition, ensuite, rendent possible l'unification du corps politique (1). Ils montreront également que le pouvoir, une fois institué, ne cesse pas pour autant de mobiliser la crainte à des fins politiques. Au contraire, voyant dans la crainte un moyen efficace de renforcer sa position et sa légitimité, l'autorité politique a fait de la mobilisation du couple sécurité/insécurité l'un des ressorts décisifs de son mode de gouvernement (2).

1. La peur, un sentiment au cœur du politique

Affirmer que la peur est au cœur du politique pourrait paraître excessif voire caricatural. L'affirmation n'est pourtant pas neuve. Déjà présente chez Thucydide ou Machiavel, qui évoquent l'usage qui peut être fait de la menace de la destruction ou de la peur du châtiment dans la conduite des affaires politiques [6], cette idée trouve sa formulation la plus marquante dans les travaux de Thomas Hobbes. En effet, tandis que Thucydide et Machiavel n'envisagent la peur qu'en tant qu'instrument du pouvoir, Hobbes va beaucoup plus loin. Il est le premier à souligner le rôle déterminant de ce sentiment dans la formation et le fonctionnement du corps politique. La peur est pour

---

[5] C. Robin, *La peur. Histoire d'une idée politique*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 11.

[6] Voir le discours aux Lacédémoniens de Thucydide, fréquemment présenté comme l'une des matrices de l'approche réaliste des relations internationales. Thucydide, *La guerre du Péloponnèse*. *Livre I*, Paris, Les belles lettres, 1953, chapitre LXXVI et L. Johnston Bagby, « The Use and Abuse of Thucydides in International Relations », *International Organization*, 48/1, 1994, p. 131-153. Machiavel quant à lui affirme que : « Les hommes ont moins d'hésitation à nuire à quelqu'un qui se fait aimer qu'à quelqu'un qui se fait craindre, parce que l'amour est maintenu par un lien d'obligation qui, les hommes étant méchants, est rompu par toute occasion de profit personnel ; mais la cruauté est maintenue par la peur du châtiment, qui ne vous abandonne jamais. Néanmoins, le prince doit se faire craindre de façon que, s'il n'acquiert pas l'amour, il fuie la haine ; car être craint et n'être pas haï sont deux choses qui peuvent très bien aller ensemble ». N. Machiavel, *Le Prince*, Paris, Presses Pocket, 1990, p. 85.

lui bien plus qu'une simple technique de gouvernement. Elle est le fondement même du corps social. Critiquant l'idée d'Aristote selon laquelle l'homme est un animal politique qu'une disposition naturelle pousserait à la sociabilité, le philosophe anglais estime en effet que « c'est (...) une chose tout avérée que l'origine des plus grandes et des plus durables sociétés, ne vient point d'une mutuelle bienveillance que les hommes se portent, mais d'une *crainte mutuelle* qu'ils ont les uns des autres » [7].

En fait, la fonction de la peur chez le philosophe anglais est double. Elle renvoie aussi bien à la formation du corps politique qu'à sa stabilisation dans le temps et dans l'espace. Sans elle, nous dit Hobbes, nulle société ne peut se créer ou se pérenniser. La peur est tout d'abord un catalyseur poussant les individus isolés à s'associer pour sortir de l'Etat de nature. Couplée à ce que l'auteur appelle la *droite raison*, c'est-à-dire la capacité des hommes à élaborer des raisonnements logiques, elle est à l'origine du pacte social [8]. Pour Hobbes, l'Etat de nature se caractérise en effet par une situation d'égalité de fait dans laquelle il est toujours possible à l'homme le plus faible d'ôter la vie au plus robuste. C'est pour échapper à la peur de la mort violente qui caractérise l'état de guerre de tous contre tous que les hommes cherchent à nouer entre eux un accord susceptible d'assurer leur propre conservation. C'est donc de la rencontre d'une passion – la peur – et d'une faculté humaine – le calcul rationnel de la droite raison – qu'émerge l'Etat.

Une fois le pacte social conclu et l'ordre politique institué, la fonction politique de la peur évolue. La sortie de l'état de nature n'est pas synonyme de disparition du sentiment de peur. Celui-ci persiste tout en se transformant. Il devient un élément essentiel du mécanisme de stabilisation de la société. Dans cette seconde phase, c'est la crainte de la punition qui permet d'assurer le respect des termes du pacte social par les individus. La vision de Thomas Hobbes rejoint ici celle de Machiavel. La figure du *Léviathan* incarne un souverain assurant l'obéissance de chacun par la menace de l'emploi de la force. Pour le philosophe anglais, le consentement sur la base duquel se noue le contrat social ne peut suffire à préserver durablement l'ordre public. Mus par leurs passions autant que par leur raison, les hommes seront toujours prêts à violer leur engagement mutuel s'ils y trouvent un intérêt quelconque ou s'ils estiment nécessaire de le faire pour garantir leur sécurité. Il faut donc « qu'il y ait quelque crainte qui les empêche de tomber dans ce désordre » [9]. Les hommes n'étant pas naturellement enclins au secours mutuel et au bien public, c'est par la punition et non par le seul lien des pactes et des contrats que le souverain pourvoit à la sûreté. Brandissant les épées de guerre et de justice symbolisant la monopolisation de la contrainte physique dans ses dimensions externe et interne, le *Léviathan* fait ainsi peser sur tous les ennemis de l'Etat la menace de la destruction [10].

En mettant la peur au centre de sa théorie, Hobbes ne fait en réalité que poursuivre son ambition philosophique d'une conception d'un ordre politique susceptible de

---

[7] Th. Hobbes, *Le Citoyen ou les fondements de la politique*, Paris, Garnier-Flammarion, 1982, p. 93.

[8] *Ibid.*, p. 102-103 et *Léviathan. Matière, forme et puissance de l'Etat civil et chrétien*, Paris, Gallimard, 2000, p. 110-122.

[9] Th. Hobbes, *Le Citoyen ou les fondements de la politique*, *op. cit.*, p. 141.

[10] *Ibid.*, p. 150-153 et *Léviathan*, *op. cit.*, p. 463-475.

prétendre à l'universalité tout en s'émancipant de toute considération morale. La peur de la mort est en effet un sentiment partagé par chaque individu. Elle est une expérience fondamentale pour chaque être humain tout en n'étant intrinsèquement liée à aucune croyance. Dans un contexte de guerres civiles et religieuses, Hobbes propose donc un socle commun à l'ensemble des sociétés. Cette approche anthropologique et non plus métaphysique du fait politique présuppose cependant une transvaluation de la peur [11]. Le pacte social opère en effet un transfert de la peur de l'Etat de nature vers l'institution politique. Or ce transfert n'est envisageable qu'en modifiant en profondeur le rapport des individus à ce sentiment. Corey Robin souligne ainsi que si Hobbes exalte la peur de la mort, ce n'est pas seulement en tant qu'affect et émotion, mais aussi en tant qu'appréhension consciente de la destruction du corps rendant possible la fin de la guerre de tous contre tous [12]. La peur devient une émotion rationnelle permettant d'apprivoiser les pulsions destructrices. Par une évidente inversion des valeurs, la peur est élevée au rang de vertu tandis que les valeurs d'honneur et de gloire sont au contraire dénoncées comme des vices honteux [13]. La conception hobbesienne de l'individu est en ce sens éminemment antihéroïque et, à ce titre, aux antipodes de la figure machiavélienne du Prince [14].

Loin de n'être qu'une intuition philosophique, cette transvaluation de la peur peut être située historiquement. Les travaux de l'historien Jean Delumeau relatifs au sentiment de sécurité dans l'Occident du XIVe au XVIIIe siècle tendent à confirmer, au plan empirique, l'analyse de Hobbes. Il montre comment, à partir du XIVe, c'est-à-dire au moment où commencent à s'imposer dans les sociétés occidentales l'élément bourgeois et ses valeurs prosaïques, émerge une littérature épique et narrative qui, encouragée par la noblesse menacée, valorise sans nuance la témérité [15]. L'archétype du chevalier sans peur et sans reproche est alors fréquemment opposé à une masse vulgaire réputée sans courage. Il faut attendre la Renaissance pour que cette confusion entretenue entre peur et lâcheté s'atténue quelque peu. Ce n'est qu'au XVe siècle que la peur cesse d'être synonyme de couardise. Une prise de conscience plus claire des multiples menaces pesant sur les hommes au combat favorise alors l'apparition et la valorisation d'acteurs politiques caractérisés simultanément par des comportements courageux et des attitudes craintives. Autrement dit, la Renaissance voit se renforcer le lien conceptuel entre « peur » et « lucidité ». La capacité à identifier, évaluer et

---

[11] Empruntée à Nietzsche, la notion de transvaluation renvoie à l'idée d'une révision radicale des valeurs. Voir Fr. Nietzsche, *La Volonté de puissance*, Paris, Gallimard, 1995.

[12] C. Robin, *La peur. Histoire d'une idée politique*, *op. cit.*, p. 46-58.

[13] Hobbes inclut d'ailleurs la question de l'honneur dans le chapitre consacré aux causes internes de la désunion de la société civile. Voir Th. Hobbes, *Le Citoyen ou les fondements de la politique*, *op. cit.*, p. 224-225.

[14] Y.-Ch. Zarka, *Hobbes et la pensée politique moderne*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, p. 41-44.

[15] J. Delumeau, *La Peur en Occident (XIVe-XVIIIe siècles). Une cité assiégée*, Paris, Fayard, 1978, p. 3-8. Voir également du même auteur : *Le péché et la peur : la culpabilisation en Occident (XIIIe-XVIIIe siècles)*, Paris, Fayard, 1983 et *Rassurer et protéger. Le sentiment de sécurité dans l'Occident d'autrefois*, Paris, Fayard, 1989.

éviter les dangers n'est plus systématiquement assimilée à une faiblesse. Elle devient même pour certains un indicateur du niveau de culture [16].

L'intuition philosophique hobbesienne de même que le constat d'une évolution socio-historique du rapport à la peur poussent à complexifier l'analyse et à distinguer les notions de peur et de crainte. Dans cette optique, la peur est un sentiment qui naît de la présence d'un danger réel ou fictif qui menace la sécurité des individus ou d'une collectivité. Elle revêt une dimension incapacitante qui réduit les hommes à des corps sans raison. Passagère, elle est synonyme de panique ou d'effroi ; durable, elle se transforme en angoisse – angoisse qui, comme l'a avancé Freud dans *Malaise dans la civilisation*, débouche soit sur l'agressivité lorsqu'elle n'est pas maîtrisée, soit sur une culpabilisation dangereuse pour les individus lorsqu'elle est réprimée [17]. La crainte est tout autre. Elle est fondée sur la raison et l'intérêt. Elle est la conscience raisonnée de l'imperfection humaine et, simultanément, la volonté d'y remédier [18]. La crainte n'épouvante pas. Elle contient en elle un principe de prudence qui peut être considéré comme le commencement de la sagesse. En ce sens, elle est une invitation à l'obéissance puisque celle-ci paraît nécessaire à l'organisation de la vie en société. Pour le dire brièvement, la peur est paralysante, improductive voire destructrice ; la crainte serait au contraire une condition nécessaire de l'organisation sociale et de l'instauration d'une relation de domination politique. Bref, c'est la crainte qui permettrait aux hommes d'échapper à la peur [19].

Cette distinction entre peur et crainte permet par ailleurs de nuancer la critique portée par la pensée libérale à la réflexion de Hobbes. Le constitutionnalisme libéral conteste en effet le lien entre la peur, d'une part, et la fondation et la légitimation de l'ordre politique, d'autre part, car pour les penseurs libéraux, peur et liberté sont incompatibles. Montesquieu définit même la liberté comme l'absence de peur : « La liberté politique, dans un citoyen, est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté ; et pour qu'on ait cette liberté, il faut que le gouvernement soit tel qu'un citoyen ne puisse craindre un autre citoyen » [20]. Cette

---

[16] Delumeau cite à cet égard un passage des *Essais* de Montaigne : « (...) la subtilité des Italiens et la vivacité de leurs conceptions estoit si grande qu'ils prévoyoient les dangiers et accidens qui leur pour pouvoyent advenir de si loin, qu'il ne falloit pas trouver estrange si on les voyoit souvent, à la guerre, pourvoir à leur seureté, voir d'avant d'avoir reconneu le péril ; que nous et les Espaignols qui n'estions pas si fins, allions plus outre, et qu'il nous falloit voire à l'œil et toucher à la main le dangier avant de nous effrayer et que lors nous n'avions plus tenue ; mais que les Allemands et les Souysses, plus grossiers et plus lourds, n'avoyent le sens de se raviser, à peine lors memes qu'ils estoient accablez sous les coups ». MONTAIGNE, *Essais*, II, chap. XI, p. 54 cité par J. DELUMEAU, *La Peur en Occident (XIVe-XVIIIe siècles). Une cité assiégée*, *op. cit.*, p. 8.

[17] S. FREUD, *Malaise dans la civilisation*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, p. 93-107.

[18] J. FREUND, *L'essence du politique*, Paris, Dalloz, 2004, p. 530.

[19] La nécessaire distinction entre peur et crainte ayant été faite ici, nous utiliserons toutefois les deux termes comme des synonymes afin de ne pas alourdir le texte par de trop nombreuses répétitions. Les deux notions renverront désormais non pas au sentiment irrationnel et destructeur de la peur mais à l'idée de crainte.

[20] MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris, Le Seuil, 1964, p. 586.

tranquillité d'esprit implique non pas un pouvoir absolu et centralisé comme celui de Hobbes mais au contraire un pouvoir fragmenté, divisé en plusieurs institutions s'arrêtant mutuellement dans leurs dérives potentielles. Pour Montesquieu, la peur se résume donc à la terreur despotique. Elle ne permet, par conséquent, pas de répondre au besoin de sécurité des individus pas plus qu'elle ne permet d'établir l'ordre public, de consolider les frontières ni de garantir une existence commune [21]. Sa seule fonction est de permettre au despote d'assurer son pouvoir. De manière similaire, Tocqueville n'accorde aucune fonction politique positive à la peur. Cependant, instruit des excès de la Terreur révolutionnaire, il ne donne pas exactement le même sens à ce sentiment. Ce dernier ne résulte pas chez lui de l'arbitraire d'un despote mais plutôt, comme chez Benjamin Constant [22], du danger que font peser les masses populaires sur la liberté de chaque individu. La « tyrannie de la majorité » remplace la figure du tyran solitaire.

De manière intéressante, nous retrouvons ici l'inversion opérée par les penseurs constitutionnalistes et libéraux dans le lien entre l'ordre politique et la sécurité. La critique de l'absolutisme élaborée par ces penseurs faisait en effet passer l'autorité politique du statut de garant de la sécurité à celui de menace potentielle pour elle [23]. De même, ils annulent la transvaluation hobbesienne de la peur en ramenant ce sentiment à une émotion essentiellement négative et incompatible avec l'établissement d'un ordre politique soucieux des droits et libertés des individus. Comme souligné plus haut, la distinction entre peur et crainte permet cependant de nuancer cette analyse et, par là, de concilier les deux visions. Ce qu'évoquent les penseurs constitutionnalistes et libéraux, c'est en effet la peur et non pas la crainte. Lorsque Montesquieu, Tocqueville ou Constant refusent de reconnaître un rôle politique positif à la peur, ils ne manquent pas pour autant d'en faire implicitement un repoussoir grâce auquel peut émerger un système politique démocratique. Le pluralisme politique de Montesquieu ou l'organisation de la société en corps intermédiaires envisagée par Tocqueville apparaissent en effet comme des solutions permettant d'assurer, pour reprendre les termes de Montesquieu, la « tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté ». La crainte joue donc bel et bien un rôle dans l'établissement de l'ordre politique libéral, même si ce rôle est nié, ou du moins occulté [24].

En outre, le constitutionnalisme libéral est par essence étroitement lié à l'idée du droit et au respect de la norme juridique. Or, tant la théorie juridique que la théorie politique soulignent que le respect de la loi trouve son fondement aussi bien dans une adhésion aux principes et valeurs qu'elle consacre que dans les capacités coercitives de l'autorité politique. Même dans la société libérale, la peur de la sanction constitue un ressort du pouvoir. Tel est d'ailleurs l'un des principaux enseignements que l'on peut tirer des réflexions de Norberto Bobbio et de Max Weber : l'Etat de droit ne s'est pas autonomisé de la violence et de la menace de son usage ; il est une synthèse du

---

[21] C. Robin, *La peur. Histoire d'une idée politique*, *op. cit.*, p. 84.

[22] B. Constant, « Principes de politique », *in Ecrits politiques*, Paris, Gallimard, 1997, p. 310-322.

[23] A l'inverse de la pensée absolutiste, la pensée libérale vise à contenir la puissance de l'Etat afin d'éviter toute dérive tyrannique. La perception de l'Etat et de sa fonction évolue donc. L'Etat apparaît désormais simultanément protecteur et menaçant.

[24] C. Robin, *La peur. Histoire d'une idée politique*, *op. cit.*, p. 181.

droit et du pouvoir. Pour Weber, « il va de soi que, dans la réalité, la crainte et l'espoir (crainte de la vengeance des puissances magiques ou du détenteur du pouvoir, espoir d'une récompense sur terre ou dans l'au-delà) interviennent comme motivations extrêmement importantes, et à côté d'eux d'autres intérêts de natures très diverses, pour conditionner la soumission » [25]. La définition wébérienne de l'Etat comme « monopole de la contrainte physique légitime » de même que sa conception de la domination (*Herrschaft*) visent par conséquent à souligner la consubstantialité de la contrainte et du droit. Dans une perspective similaire, Bobbio affirme quant à lui que le pouvoir est issu des règles et produit des règles et, qu'inversement, la règle est issue du pouvoir et produit d'autres pouvoirs [26].

2. De l'usage politique de la crainte

La critique des thèses constitutionnalistes ne doit pas nous conduire dans un excès inverse qui consisterait à faire de la crainte le seul fondement de la société politique. D'autres sentiments tels que l'altruisme ou la solidarité peuvent également participer à la formation du corps social et on ne saurait nier l'importance en ce domaine des dispositifs idéels et normatifs. Aussi notable que puisse être le rôle de la crainte, l'analyse de Thomas Hobbes paraît par conséquent trop unilatérale ou mono-factorielle. En d'autres termes, si la crainte est bel et bien au cœur du politique, il importe de reconnaître qu'elle n'en est pas pour autant l'unique fondement. De même que la violence ne constitue pas, dans l'analyse wébérienne, l'unique moyen, ni même le moyen normal, de l'Etat, la crainte ne constitue pas l'unique ni même le principal mécanisme de gouvernement dont dispose l'autorité politique [27]. Elle représente cependant un ressort décisif du politique et de sa légitimation dans la mesure où, tout comme la violence, elle est un moyen « spécifique », c'est-à-dire l'*ultima ratio* en cas de défaillance des autres moyens.

Dans cette perspective, Guglielmo Ferrero propose ce qui n'est pas loin de ressembler à une économie du rapport peur/consentement dans l'ordre politique :

> « (...) le Pouvoir fait peur à ses sujets et a peur d'eux parce qu'il est obligé de s'imposer à ses sujets par la force. La force n'est jamais assurée d'imposer l'obéissance ; elle peut aussi provoquer la révolte : c'est la raison pour laquelle, si elle fait peur, elle a toujours peur. [L]es légitimités sont des principes, qui établissent le droit de commander et le devoir d'obéir. Il est évident que si, dans une société, ceux qui commandent et ceux qui obéissent tombent d'accord sur un de ces principes, le reconnaissent pour raisonnable et juste, et s'engagent à le respecter, leurs rapports deviendront plus faciles, commodes, sûrs et exempts de frayeur à mesure que le respect du principe, persistant à travers les générations, accroîtra la confiance réciproque. Le Pouvoir aura beaucoup moins peur de ses sujets et de leur possible révolte sachant qu'il peut compter sur leur consentement spontané et sincère. Ayant moins peur de ses

[25] M. Weber, *Le savant et le politique. Une nouvelle traduction*, Paris, La Découverte, 2003, p. 120.

[26] N. Bobbio, « Sur le principe de légitimité », *Droits*, 32, 2000, p. 151.

[27] M. Weber, *Economie et société. Tome 1. Les catégories de la sociologie*, *op. cit.*, p. 97.

sujets, il n'aura plus à les terroriser autant : moins terrorisés, les sujets obéiront avec bonne volonté et bienveillance » [28].

Rencontre improbable du réalisme de Hobbes et de l'historicisme de Hume, la théorie de Ferrero est une tentative de concilier les dispositifs idéels et coercitifs de la légitimation. Pour autant, cette approche reste encore largement marquée par l'idée d'une crainte avant tout inspirée par l'autorité politique elle-même. La dynamique de la peur se limite à une dialectique insécurisante entre les citoyens et le pouvoir – dialectique que l'introduction du principe de consentement ne parvient pas véritablement à briser. Elaborées aux premières heures de la Seconde Guerre mondiale, c'est-à-dire dans un contexte marqué par le retour de la violence et des formes autoritaires du pouvoir, la thèse de Ferrero reste donc finalement très proche de celle du *Léviathan* de Hobbes ou encore de la conception du droit de Cesare Beccaria. On retrouve en effet chez ce dernier une « économie » de la peur et de la dissuasion qui n'est pas sans rappeler l'œuvre du philosophe anglais ou les thèses plus récentes de Ferrero [29]. Tout comme Hobbes, Beccaria ne rejette pas la crainte hors du politique. Il tente au contraire d'en faire un instrument du pouvoir. Son ouvrage *Des délits et des peines* apparaît comme une tentative de fonder un ordre politico-juridique articulé autour d'un système de peines bien proportionnées susceptibles de fixer dans le corps social un état de peur constant mais délié de la terreur et de l'effroi. Pour Beccaria, un pouvoir est en effet d'autant plus solide et durable qu'il parvient à lier la peur au droit plutôt qu'à la violence ou à l'arbitraire du souverain.

Sans doute influencé par le contexte historique agité qui le conduit à élaborer une conception du pouvoir ne parvenant pas à s'émanciper des auteurs classiques, Guglielmo Ferrero oublie que dans les sociétés contemporaines, et en particulier dans les sociétés démocratiques, l'autorité politique tend à gommer l'effroi suscité par ses propres capacités coercitives, mais souligne, à l'inverse, sa fonction de protection. L'autorité politique n'agit plus désormais comme un *Léviathan* menaçant mais plutôt comme un pasteur : « [Elle] réaffirme son autorité moins en brandissant le bâton qu'en désignant au troupeau la multitude des dangers qui le guettent : bêtes sauvages, intempéries, accidents de terrain, sécheresse, disettes, etc. Ainsi se perpétue un gouvernement par la peur adapté aux conditions de plasticité, voire de liquidité des sociétés contemporaines » [30]. Sans reprendre cette idée sans doute trop simpliste d'un « gouvernement par la peur », il semble possible de reformuler cette hypothèse en soulignant que l'identification, la classification et la hiérarchisation des périls apparaissent aujourd'hui comme les modalités nouvelles de l'usage politique de la crainte. Ces modalités se révèlent d'une grande efficacité en termes de légitimation de

[28] G. Ferrero, *Pouvoir. Les génies invisibles de la cité*, Paris, Livre de Poche, 1988, p. 41.

[29] Conception rationalisante de la sanction pénale inspirée par l'optimisme des Lumières, l'économie de la peur suggérée par Beccaria vise à substituer à la justice vindicative du tyran une pénalité mesurée et proportionnée considérée comme un gage d'efficacité. C. Beccaria, *Des délits et des peines*, Paris, Garnier-Flammarion, 1991, p. 86-87.

[30] A. Brossat, « Le sale air de la peur », *Lignes*, 15, 2004, p. 34.

l'autorité puisque que celle-ci s'y accorde généralement le rôle positif de garant de la sécurité de tous.

La prolifération des discours sur le risque dans les sociétés développées contemporaines, de même que l'investissement par la classe politique des thèmes de l'insécurité et du sentiment d'insécurité sont, de ce point de vue, révélateurs. A maints égards, ces problématiques semblent s'être substituées aux grandes peurs cosmiques traditionnelles [31]. La peur initiale des hommes confrontés à leur insignifiance devant la force anonyme et inerte de l'Univers aurait ainsi été remplacée par ce que Zygmunt Bauman appelle une « peur officielle » c'est-à-dire une réactivation par le pouvoir de l'inquiétude fondamentale des êtres humains [32]. A l'insécurité et à l'incertitude originelles – nous pourrions dire ontologiques – des hommes succéderaient donc une insécurité et une incertitude produites par le pouvoir humain dont elles seraient d'ailleurs les clés de l'effectivité. Prenant historiquement les traits d'une figure divine productrice de normes et d'interdits, se cristallisant ensuite dans la notion de risque sur laquelle nous reviendrons plus loin, cette peur officielle trouverait aujourd'hui à s'incarner dans une insécurité quotidienne systématiquement connectée aux phénomènes de délinquance et d'illégalisme :

> « Puisqu'ils ont annulé leur ancienne intervention programmatique contre l'insécurité produite par le marché, et puisqu'ils ont proclamé au contraire que la perpétuation et l'intensification de cette insécurité étaient la mission de tout pouvoir politique se préoccupant du bien-être de ses sujets, les Etats contemporains doivent chercher d'autres sortes de vulnérabilité et d'incertitude, d'ordre non économique, sur lesquelles faire reposer leur légitimité. Cette alternative semble être située (...) dans la question de la sécurité personnelle : les menaces et les peurs concernant les corps, possessions et habitations des hommes et émanant d'activités criminelles, de conduites antisociales des « classes inférieures » et, plus récemment, du terrorisme mondial » [33].

Bien que marquée une nouvelle fois par le paradigme manichéen du « gouvernement par la peur », la lecture proposée par Bauman offre des enseignements indéniables. En particulier, elle permet d'historiciser l'usage politique de la peur. Bauman souligne en effet la plasticité et les mutations de l'« objet » suscitant un sentiment de crainte. Il apparaît alors que la focalisation actuelle sur le sentiment d'insécurité en tant qu'appréhension de la délinquance est un phénomène relativement récent. Ce n'est que dans les dernières décennies du XXe siècle que la délinquance acquiert une place centrale dans le débat politique et les politiques publiques. Selon les pays, le calendrier n'est d'ailleurs pas exactement le même : aux Etats-Unis, le processus s'enclenche dès

---

[31] La notion de « peur cosmique » est mobilisée par Mikhaïl Bakhtine dans son analyse de l'œuvre de François Rabelais. Elle décrit le sentiment ressenti devant l'incommensurable grandeur et puissance de l'Univers. Voir M. Bakhtine, *L'œuvre de François Rabelais et la culture populaire du Moyen Age et sous la Renaissance*, Paris, Gallimard, 1982, p. 293.

[32] Z. Bauman, « Pouvoir et insécurité. Une généalogie de la peur « officielle » », *Esprit*, novembre 2003, p. 41-43.

[33] *Ibid.*, p. 48.

la seconde moitié des années 1960 [34], tandis qu'au Royaume-Uni la problématique n'émerge qu'après l'accession au pouvoir de Margaret Thatcher [35] ; en Italie et en Allemagne, il faut attendre la fin des « années de plomb » et l'apaisement de la violence politique [36] ; dans la péninsule ibérique, la préoccupation pour la délinquance ne se développe qu'après la transition démocratique ; en France, les rapports Peyrefitte et Bonnemaison [37], au tournant des années 1980, font passer la délinquance du statut de question de technique policière à celui d'enjeu politique ; enfin, en Belgique, le virage apparaît plus tardif puisque que ce n'est qu'à l'aube des années 1990, dans un contexte de succès électoraux de l'extrême droite, que la délinquance supplante le grand banditisme et le terrorisme dans l'agenda politique [38].

Cette montée en puissance du thème de l'insécurité ne traduit pas pour autant un retour de la « guerre de tous contre tous » décrite par Hobbes. Chaque individu n'éprouve pas forcément aujourd'hui une inquiétude plus grande qu'hier pour son intégrité physique. Comme l'a montré le sociologue américain Frank Furstenberg, le sentiment d'insécurité – on parle dans le monde anglo-saxon de « *fear of crime* » – cache en réalité deux phénomènes distincts : la peur personnelle et la préoccupation sociale [39]. La peur personnelle est une crainte ressentie pour soi ou pour ses proches. Elle peut être directement liée à une situation dangereuse dans laquelle se trouve un individu ou au contraire relever de l'introspection. Elle correspond alors à une forme d'anticipation du risque. La préoccupation sociale, en revanche, ne renvoie pas nécessairement à l'idée d'une peur ressentie. Il s'agit avant tout d'une préoccupation générale pour la sécurité et la délinquance. Elle correspond en général à quatre éléments principaux [40] : l'idée que la menace croît (augmentation de la délinquance) ; une demande de restauration de l'ordre social (dans la famille notamment) ; une demande de sécurisation adressée aux pouvoirs publics ; une stigmatisation des auteurs présumés de la délinquance (les jeunes, les étrangers, les clandestins). La préoccupation sociale n'est donc plus déclinée sur le registre personnel mais moral. Elle exprime des systèmes de valeurs et des conceptions du monde spécifiques. Moins émotive et moins liée au contexte, elle exprime un intérêt pour l'ordre public et les indicateurs de celui-ci. Dès lors, la préoccupation sociale peut être forte chez un individu sans que celui-ci se sente personnellement menacé. Furstenberg a ainsi

---

[34] E. Stanko, « Victims R Us : The life history of « fear of crime » and politicisation of violence », *in* T. Hope, T. Sparks (ed.), *Crime, risk and insecurity. Law and order in everyday life and political discourse*, Londres et New York, Routledge, 2000, p. 14-16.

[35] R. Sullivan, « The Politics of British in the Thatcher/Major State », *The Harvard Journal*, 37/3, 1998, p. 306-318.

[36] Ph. Robert, « Le sentiment d'insécurité », *in* L. Mucchielli, Ph. Robert (dir.), *Crime et sécurité : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002, p. 367.

[37] A. Peyrefitte, *Réponses à la violence : rapport à Monsieur le Président de la République*, Paris, La Documentation française, 1977, 730 p. et G. Bonnemaison, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Paris, La Documentation française, 1983, 212 p.

[38] Ph. Mary, *Insécurité et pénalisation du social*, Bruxelles, Labor, 2003, p. 11-12.

[39] Fr. Furstenberg, « Public reactions to crime in the street », *American Scholar*, 40, 1971, p. 601-610.

[40] F. Dieu, *Politiques publiques de sécurité*, Paris-Montréal, L'Harmattan, 1999, p. 80.

montré qu'il n'existait pas de corrélation entre la peur personnelle et la préoccupation sociale. La première semble même s'opposer à la seconde : la peur de la victimation (probabilité d'être victime de la délinquance) est la plus forte là où l'exposition au crime est la plus grande mais, à l'inverse, la préoccupation est la plus forte là où les personnes sont les moins exposées au crime et à la délinquance [41].

La plupart des études relatives au sentiment d'insécurité s'attacheront très longtemps à relever le caractère démesuré des inquiétudes par rapport aux risques véritablement encourus et tenteront de démontrer leur irrationalité. Le succès de la problématique du crime et de la délinquance sera assimilé, selon les cas, à une stratégie politicienne guidée par la recherche de gains électoraux, notamment face aux progrès des formations d'extrême droite, au produit d'un discours médiatique irresponsable, ou encore au résultat de la rencontre entre le discours policier et l'influence croissante des experts de la sécurité [42]. Ces dernières années, de telles études ont toutefois été nuancées. Elles ont aujourd'hui cédé la place à un large consensus, au plan tant politique que scientifique, sur la nécessité de ne pas écarter sans autre forme de procès la question du sentiment d'insécurité. Il semble en effet difficile d'opérer une distinction nette entre insécurité « réelle » et insécurité « ressentie ». Refuser toute prise en compte du sentiment d'insécurité apparaît aussi absurde que d'annoncer sans nuance l'explosion de la violence et de la délinquance dans les sociétés occidentales [43]. Le sentiment d'insécurité ne peut se comprendre que s'il est envisagé comme une articulation complexe de plusieurs facteurs : la délinquance objectivement comptabilisée, la position sociale des acteurs et la représentation sociale, politique et médiatique du crime [44]. Au-delà de l'opposition binaire entre une insécurité que l'on pourrait qualifier d'objective et une insécurité assimilée à un pur construit social, il est possible d'identifier une voie médiane [45]. Même en acceptant l'idée que le sentiment d'insécurité est une croyance qui ne se fonde pas toujours sur une situation de dangerosité, le sentiment lui-même ne peut être remis en cause. A défaut d'avoir une matérialité, il présente une incontestable réalité, et ce, quelle qu'en

---

[41] F. Furstenberg, « Public reactions to crime in the street », *loc. cit.*, p. 601-610.

[42] A titre d'exemple, nous pourrions évoquer les travaux britanniques traitant des « démons populaires » (*folk devil*) et du rôle des médias dans les phénomènes de « panique morale » (*moral panic*). Voir S. Cohen, *Folks devils and moral panics*, *The creation of Mods and Rockers*, Londres, MacGibbon and Kee, 1972, p. 9. Plus près de nous, un auteur tel Laurent Mucchielli défend la thèse de l'amplification excessive de la délinquance par la classe politique, les médias et les experts de la sécurité. L. Mucchielli, *Violences et insécurité. Fantasmes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 2001.

[43] Pour une discussion critique sur l'évolution des chiffres de la délinquance, voir Ph. Robert, *Le citoyen, le crime et l'Etat*, Genève-Paris, Librairie Droz, 1993, p. 59-70 et Ph. Robert, M.-L. Pottier, « Les grandes tendances de l'évolution des délinquances », *in* L. Mucchielli, Ph. Robert (dir.), *Crime et sécurité : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002, p. 13-24.

[44] Ph. Robert, M.-L. Pottier, « Sur l'insécurité et la délinquance », *RFSP*, 47/5, 1997, p. 630-644 et « Expliquer le sentiment d'insécurité : pression, exposition, vulnérabilité et acceptabilité », *RFSP*, 48/2, 1998, p. 274-305.

[45] D. Lupton, J. Tulloch, « Theorizing fear of crime : beyond the rational/irrational opposition », *British Journal of Sociology*, 50/3, 1999, p. 510-515.

soit sa source. Par ailleurs, la déconnexion existant entre l'évolution du crime et de la délinquance, d'une part, et l'évolution de la peur, d'autre part, ne peut être réduite à un simple phénomène d'exagération des périls. Loin d'être paradoxal, ce phénomène renverrait plutôt à des mécanismes psychosociaux modifiant les rapports individuels à la violence et à l'insécurité – mécanismes dont les ressorts peuvent être déconstruits.

Dans ses travaux, le sociologue Norbert Elias décrit avec brio un « processus de civilisation » qui se serait traduit par un double mouvement de monopolisation des moyens de la coercition et de modification des structures psychiques individuelles. Pour Elias en effet, tandis que la concentration des moyens coercitifs dans les mains du souverain a progressivement relégué la violence au « fond des casernes » et restreint son usage à quelques organes spécifiques de l'Etat, des mécanismes d'autocontrôle ont favorisé, chez chaque individu, un refoulement des pulsions – ces deux mécanismes se conjuguant pour réduire les possibilités de l'irruption de la violence physique dans les rapports sociaux [46]. Ce double processus se serait accompagné d'un abaissement parallèle du seuil de la sensibilité aux expériences pénibles. La civilisation des mœurs se traduirait donc par un refoulement des pulsions agressives mais aussi par une mise à distance progressive du corps d'autrui ainsi que par la sacralisation de l'espace domestique, progressivement considéré comme une propriété personnelle et close à toute intrusion. Les atteintes à l'intimité du corps et à l'espace personnel seraient donc, plus que par le passé, perçues comme des formes d'agression [47]. Dans un contexte pourtant marqué par la pacification des sociétés, c'est-à-dire par une réduction globale de la violence physique à l'égard des personnes, ce développement de la pudeur et de la privatisation du domicile aurait constitué un puissant facteur d'émergence du sentiment d'insécurité [48]. Le fait que l'usage de la violence serait devenu prévisible – parce qu'étroitement réglementé – et moralement réprouvé, ne participerait donc pas nécessairement à la tranquillisation des esprits, et pourrait même alimenter une inquiétude relative aux manifestations résiduelles de la violence.

B. Les figures du danger

S'il constitue la forme contemporaine de la peur dans sa dimension politique, le sentiment d'insécurité ne condense pas pour autant l'ensemble des inquiétudes ressenties dans les sociétés occidentales. Comme l'a souligné Zygmunt Bauman, la préoccupation actuelle pour la question de la délinquance n'est en réalité qu'une formulation parmi d'autres de la peur « officielle ». Elle n'est qu'un moment du

---

[46] N. Elias, *La civilisation de mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 2004, p. 419-447. Voir également H. Lagrange, *La civilité à l'épreuve. Crime et sentiment d'insécurité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, p. 281-285.

[47] A cet égard, la problématique des incivilités est un bon exemple de l'abaissement du seuil d'acceptabilité de la violence. Le terme d'incivilités rassemble en effet des comportements ne relevant pas forcément de la délinquance mais néanmoins considérés comme autant de signes d'un désordre social nourrissant un sentiment diffus d'insécurité. Voir J. Wilson, G. Kelling, « Broken windows : the police and neighbourhood safety », *Atlantic Monthly*, mars 1982, p. 29-38 et Ph. Robert, *Le citoyen, le crime et l'Etat*, *op. cit.*, p. 73-75.

[48] S. Roché, « L'insécurité : entre crime et citoyenneté », *Déviance et société*, 15/3, p. 308-310.

processus mouvant d'identification et d'accentuation politique de certains phénomènes insécurisants particuliers. Les individus, tout comme les sociétés, ne peuvent en effet conserver leur équilibre interne s'ils se trouvent confrontés trop longtemps à une angoisse flottante, infinie et indéfinissable. L'esprit humain opère donc en permanence un travail de fragmentation et de transformation de ces angoisses diffuses en des peurs précises s'incarnant dans un objet, une personne ou encore un groupe social déterminé [49]. Or, parce qu'elle a historiquement fondé sa légitimité sur sa fonction de sécurité, l'autorité politique occupe, plus que n'importe quel autre acteur social, une place centrale dans ce processus de désignation des périls. Elle dispose d'une capacité spécifique pour définir et imposer socialement sa propre conception du danger.

Ce danger pourra prendre des formes diverses se distinguant par leur degré de politisation, c'est-à-dire par l'intensité du péril qu'elles font peser sur l'autorité politique, mais aussi par le caractère plus ou moins marqué de la figure de l'Autre qu'elles impliquent. Nous distinguerons ainsi trois figures du danger au plan politique : l'ennemi (1), le risque (2) et la menace (3).

1. L'ennemi : l'Autre comme péril existentiel pour le corps politique

La première forme du danger dans son acception politique correspond à la figure de l'ennemi. Ce dernier représente la forme la plus radicale de l'adversité. L'ennemi est l'Autre que l'on combat non pas en tant qu'individu ou personne mais en tant que membre d'une unité politique. Pour Julien Freund, qui s'inspire très largement de la conception schmittienne en ce domaine, l'ennemi est constitué « (...) par l'ensemble des membres d'une collectivité que les membres d'une autre collectivité combattent au nom des intérêts de leur collectivité, avec la possibilité d'user dans certaines conditions de la violence physique » [50].

Premièrement, la relation d'inimitié n'est donc ni une relation d'homme à homme ni une relation entre un homme et une collectivité. Elle est une relation entre des groupes d'individus de natures similaires. Cette conception n'est pas nouvelle. Dans le *Contrat social*, Rousseau estimait déjà que les hommes en tant qu'individus ne peuvent être ennemis qu'« accidentellement » [51]. Pour lui, ce statut d'inimitié ne peut être que la conséquence d'un combat dans lequel des hommes s'affrontent non pas comme individus mais comme soldats défendant une patrie différente. L'ennemi politique est nécessairement *public*. Il se distingue en cela de l'ennemi privé qui s'apparente à un simple rival ou à un concurrent au sens d'un adversaire personnel [52]. Si, en français, de même qu'en allemand et en anglais, le même vocable a été utilisé de manière indifférenciée pour rendre compte de deux réalités distinctes, le latin et le grec opèrent en revanche ce distinguo. Le terme d'ennemi au sens politique renvoie en effet au terme latin *hostis* et non pas à *inimicus* ou encore au couple grec opposant *polemios*

---

[49] J. Delumeau, *La Peur en Occident (XIVe-XVIIIe siècles). Une citée assiégée*, *op. cit.*, p. 16.

[50] J. Freund, *L'essence du politique*, *op. cit.*, p. 491.

[51] J.-J. Rousseau, *Du contrat social*, Paris, Garnier-Flammarion, 1966, p. 47.

[52] C. Schmitt, *La notion de politique – Théorie du partisan*, Paris, Champs-Flammarion, 1992, p. 67.

et *echtros* [53]. Or, loin de n'être qu'une simple question de précision terminologique, cette distinction traduit d'importantes différences conceptuelles quant à l'origine et aux ressorts de l'opposition. L'inimitié privée (*inimicus*) se fonde sur la haine personnelle. Elle suppose que les ennemis se connaissent mutuellement. L'inimitié publique (*hostis*) n'implique au contraire aucun sentiment personnel particulier. La haine peut même en être totalement absente [54].

Deuxièmement, la relation d'inimitié s'accompagne d'une violence virtuelle, c'est-à-dire susceptible de s'exprimer à chaque instant. Pour Carl Schmitt, les concepts d'ami et d'ennemi doivent en effet être entendus dans leur acception « concrète et existentielle » et non pas comme des métaphores ou des symboles. Ils ne sont pas normatifs et ne doivent par conséquent pas être atténués par des considérations économiques, morales ou encore psychologiques [55]. La notion d'ennemi, au sens schmittien, est indissociable de celle de *lutte* qui doit être entendue dans son sens originel. Il ne peut s'agir d'une simple concurrence ni d'une lutte purement intellectuelle et symbolique. Les concepts d'ennemi et de lutte tirent en effet leur signification objective de leur relation permanente avec la possibilité de provoquer la mort physique d'un homme [56]. Ils sont indissociables de l'idée de guerre :

> « La guerre naît de l'hostilité, celle-ci étant la négation existentielle d'un autre être. La guerre n'est que l'actualisation ultime de l'hostilité. Ceci n'implique pas qu'elle soit chose courante, chose normale, ni d'ailleurs que l'on y voie une solution idéale ou désirable ; elle reste néanmoins présente nécessairement sous forme d'une possibilité du réel tant que la notion d'ennemi garde son sens » [57].

En dépit des apparences, Schmitt ne rejoint pas les thèses de Carl von Clausewitz. Il prend au contraire explicitement ses distances avec ce dernier et, en particulier, avec son affirmation célèbre : « La guerre est une simple continuation de la politique par d'autres moyens » [58]. Selon Schmitt, si la guerre et la politique sont bel et bien liées, la première ne peut être réduite à une forme particulière de la seconde. La guerre a son optique et ses règles propres – stratégiques, tactiques et autres. Elle suppose que la décision politique, c'est-à-dire l'identification de l'ennemi, soit un fait donné préalablement [59]. En d'autres termes, la politique et la guerre ne sont pas des synonymes. La première précède nécessairement la seconde. Il appartient à l'homme politique et non au soldat de désigner l'ennemi [60].

Chez Carl Schmitt, la distinction ami-ennemi dépasse donc très largement la seule logique de l'affrontement militaire. Elle est la distinction spécifique du politique à laquelle peuvent se ramener l'ensemble des actes et des mobiles politiques. Elle

---

[53] *Ibid*.

[54] *Ibid.*, p. 67-68.

[55] *Ibid.*, p. 66.

[56] N. Curtis, *War and Social Theory. World, Value and Identity*, New York, Palgrave-Macmillan, 2005, p. 114-115.

[57] C. Schmitt, *La notion de politique – Théorie du partisan*, *op. cit.*, p. 71.

[58] C. von Clausewitz, *De la guerre*, Paris, Les Editions de Minuit, 1955, p. 67.

[59] C. Schmitt, *La notion de politique – Théorie du partisan*, *op. cit.*, p. 72.

[60] J. Freund, *L'essence du politique*, *op. cit.*, p. 507.

fournit un « principe d'identification qui a valeur de critère, et non une définition exhaustive ou compréhensive » [61]. Auto-suffisante et *sui generis*, elle peut exister en théorie et en pratique sans pour autant exiger l'application de distinctions morales, esthétiques, économiques ou religieuses [62]. C'est pourquoi, tout comme il ne suscite pas toujours la haine, l'ennemi politique ne sera pas forcément mauvais dans l'ordre de la moralité ou laid dans l'ordre esthétique ; il ne sera pas nécessairement un concurrent économique et pourra même parfois apparaître comme un partenaire d'affaires avantageux. En fait, il se trouve simplement qu'il est l'Autre, l'étranger, et il suffit, pour définir sa nature, qu'il soit, dans son existence même, cet être Autre, cet étranger avec lequel des conflits sont possibles – conflits qui ne sauraient être résolus ni par un ensemble de normes générales établies à l'avance, ni par la sentence d'un tiers, réputé non concerné et impartial [63].

Suivant Schmitt, le terme de « politique » ne désigne pas un domaine particulier de l'activité humaine mais bien le degré d'intensité d'une association ou d'une dissociation de groupes sociaux dont les motifs peuvent être moraux, religieux, nationaux, économiques et varier suivant les lieux et les époques [64]. Tout antagonisme, de quelque nature qu'il soit, se transforme par conséquent en antagonisme politique pour peu qu'il soit suffisamment puissant pour entraîner le rassemblement des hommes en groupes se structurant sur la base d'un clivage ami-ennemi. Le politique ne trouve donc pas son fondement dans le combat lui-même mais dans la capacité à distinguer et imposer cette distinction entre ami et ennemi. Plus une opposition évoluera vers la distinction ami-ennemi, plus elle sera politique. En outre, la « décision » liée à cette distinction apparaît elle-même comme un critère de souveraineté. Toute unité politique est nécessairement ou bien le centre de décision qui commande le regroupement ami-ennemi – et alors elle est souveraine – ou bien tout simplement inexistante [65].

La conception décisionniste de la souveraineté proposée par Carl Schmitt s'exprime à la fois sur le plan externe et sur le plan interne. Au plan externe, la capacité à définir légitimement l'ennemi implique la possibilité de faire la guerre et donc de disposer ouvertement de la vie d'êtres humains. Dans une perspective qui n'est pas sans rappeler la théorie de l'insécurité développée par Harold Lasswell, cette capacité permet également de rassembler autour du pouvoir une population insécurisée suivant le principe de l'unité contre l'étranger [66]. Au plan interne, elle suppose la possibilité

---

[61] C. Schmitt, *La notion de politique – Théorie du partisan*, *op. cit.*, p. 64.

[62] J. Freund, *L'essence du politique*, *op. cit.*, p. 445.

[63] C. Schmitt, *La notion de politique – Théorie du partisan*, *op. cit.*, p. 64-65. Cette approche pragmatique de l'ennemi rend possible une conception de l'adversaire comme étant un égal, condition première pour la création d'un droit de la guerre. Schmitt oppose donc sa propre conception de l'« ennemi juste » (*justi hostes*) aux doctrines de la guerre qui font de l'ennemi une entité mauvaise au plan moral. C. Schmitt, *Le Nomos de la terre*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, p. 306 et p. 256-278.

[64] C. Schmitt, *La notion de politique – Théorie du partisan*, *op. cit.*, p. 77.

[65] *Ibid.*, p. 79.

[66] Pour Lasswell, la politique internationale est toujours marquée par la peur d'une attaque, d'une menace, justifiée ou créée de toutes pièces par les gouvernants par le biais de campagnes de propagande. La figure de l'ennemi apparaît comme une figure mobilisatrice permettant de

de définir l'ennemi du dedans. Le monopole de la désignation du rival extérieur n'est en effet envisageable que si l'Etat a préalablement supprimé la division de ses propres membres en amis et ennemis. Une collectivité qui ne parvient pas à dominer l'inimitié intérieure est incapable de devenir une unité politique. Elle laisse s'installer en son sein le désordre et ne se montre pas en mesure d'assurer sa fonction première à savoir la protection et la sécurité de ses membres. Très proche de la vision de Thomas Hobbes, qui reconnaît à la République le droit de traiter ses opposants en ennemis et de retenir contre eux son ancien et originaire droit de guerre [67], Carl Schmitt ne peut envisager une communauté politique pluraliste. C'est d'ailleurs sur ce rejet du pluralisme que l'auteur allemand fonde son anti-libéralisme radical [68]. Le libéralisme se serait en effet fourvoyé pour deux raisons. D'une part, il aurait nié l'idée d'ennemi en valorisant les concepts de pluralisme et d'humanité. D'autre part, il aurait nourri un processus général de dépolitisation de la société occidentale en substituant l'idée de concurrence économique à celle de lutte politique.

2. Le risque : globalisation du danger et disparition de la figure de l'Autre

La seconde catégorie du danger dans son acception politique est celle du risque. Ce concept apparaît au XIXe siècle dans le cadre du processus d'industrialisation des sociétés occidentales et du développement de son corollaire social, la paupérisation. En se substituant au concept libéral d'accident et en rendant possible une évaluation statistique des périls, le risque contribue à la mise en place de mécanismes solidaristes qui constituent le fondement de l'Etat social [69]. La notion de risque envisagée ici est cependant très différente de celle prévalant au XIXe siècle. Le concept connaît en effet une importante mutation dans le cadre des sociétés développées contemporaines. Au XIXe siècle, les sociétés industrielles ou de classes, au sens de Marx et de Weber, étaient avant tout préoccupées par la question de la répartition des richesses socialement produites. Il s'agissait alors de faire face à une situation de pénurie dans laquelle il importait de légitimer une distribution inégale des biens. Les sociétés contemporaines sont quant à elles confrontées à un problème tout différent. La question n'est plus celle de la répartition des richesses mais plutôt celle de la distribution des risques et des menaces issus du processus de la modernisation avancée. L'objectif n'est plus la mise en place de mécanismes sociaux de solidarité mais bien la gestion du côté obscur d'une modernisation qui libère désormais des forces de destruction défiant les capacités humaines de représentation. Pour reprendre l'expression du sociologue Ulrich Beck, la société de pénurie aurait cédé la place à la « société du risque » [70]. La répartition des « maux » succéderait à la répartition des « biens ».

---

limiter la portée d'une crise nationale en détournant vers l'extérieur l'attention des citoyens. Voir H. Lasswell, *World Politics and Personal Security*, New York, The Free Press, 1965.

[67] Th. Hobbes *Le Citoyen ou les fondements de la politique*, *op. cit.*, p. 150.

[68] C. Schmitt, *La notion de politique – Théorie du partisan*, *op. cit.*, p. 95-101 et 114-127.

[69] Voir Fr. Ewald, *Histoire de l'Etat-providence. Les origines de la solidarité*, Paris, Librairie générale française, 1996, p. 105 et s.

[70] U. Beck, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 2001.

Beck ne prétend bien évidemment pas par là affirmer que le risque est proprement contemporain. Les risques et les dangers ont toujours existé. Ce qui est pointé du doigt, c'est une évolution de la nature du risque. Longtemps assimilé à une réalité essentiellement personnelle touchant la vie et les biens des individus, il change d'échelle dans le contexte de la société du risque. La menace devient globale et dépasse largement le niveau de l'individu pour concerner des collectivités entières, voire l'humanité dans son ensemble. C'est désormais la vie sur terre, sous toutes ses formes, qui semble menacée [71]. Par ailleurs, alors que le risque était auparavant associé à une insuffisance de technologie, il apparaît à l'heure actuelle découler d'un excès de technologie. Les risques, affirme Beck, « sont le *produit global* de la machinerie industrielle du progrès, et ils sont *systématiquement* amplifiés par la poursuite de son développement » [72]. Par une sorte d'« effet boomerang », les avancées scientifiques ayant donné naissance aux productions chimiques et nucléaires poseraient les bases d'une possible autodestruction de l'espèce humaine qui entraînerait avec elle celle de son environnement [73]. En parlant d'effet boomerang, Ulrich Beck souligne également le fait que si la distribution des risques peut dans un premier temps recouper l'inégalité des situations de couches ou de classes sociales, ceux qui produisent ou profitent des risques de la modernité sont eux aussi, tôt ou tard, touchés par ces derniers. L'idée de risque développée par Ulrich Beck mais également par Anthony Giddens [74] apparaît en définitive comme une forme de réactualisation des grandes peurs traditionnelles qui auraient été adaptées aux préoccupations sociales contemporaines. Pour cette raison sans doute, elle a rencontré un large écho dans le champ des sciences sociales [75]. La notion de risque est en effet aujourd'hui appliquée à des domaines aussi variés que le risque environnemental, le risque industriel, le risque nucléaire, mais aussi aux sports à risque ou encore à l'insécurité urbaine.

Les différences séparant la catégorie de l'ennemi de celle du risque en tant que figure du danger paraissent évidentes. Parmi ces différences, deux semblent particulièrement importantes. Premièrement, parce qu'il est un péril global – civilisationnel [76] – le risque gomme l'image d'un Autre menaçant. Il s'accompagne d'une disparition quasi complète de la figure de l'altérité. Constitué indépendamment de toute stratégie individuelle ou collective prédéterminée, il est le produit d'un principe d'irresponsabilité généralisée – voire de complicité généralisée [77]. Chacun est simultanément cause et effet, et par conséquent personne ne peut être considéré

---

[71] *Ibid*., p. 40.

[72] *Ibid*.

[73] *Ibid.*, p. 41-42

[74] Voir A. Giddens, *Les conséquences de la modernité*, *op. cit.*, mais aussi l'ouvrage résultant d'une collaboration entre les deux auteurs ; U. Beck, A. Giddens, Sc. Lash, *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Stanford, Stanford University Press, 1994.

[75] Voir A. Bourdin, « La Modernité du risque », *Cahiers internationaux de sociologie*, CXIV, 2003, p. 5-26.

[76] U. Beck, *La société du risque*, *op. cit.*, p. 65.

[77] *Ibid.*, p. 59 et Id., « Politics of Risk Society » *in* J. Franklin (ed.), *The Politics of Risk Society*, Cambridge, Polity Press, 1998, p. 15.

comme étant la cause de quoi que ce soit. Chacun peut, par ses comportements, contribuer à la création et à l'aggravation d'un risque, continuer à agir comme il le fait et ne jamais être personnellement reconnu responsable de la situation. En ce sens, la notion de risque semble impliquer une double négation de l'idée de confrontation entre des groupes sociaux : elle dilue toute logique conflictualiste dans une conception holiste de l'humanité, d'une part, et dans une mise en valeur du concept d'individu, d'autre part.

L'idée d'humanité, tout d'abord, fait disparaître les distinctions entre groupes et classes sociales. Pour Beck, les risques croissants liés à la modernisation s'accompagnent d'une relativisation des différences et des barrières sociales. Ils exercent un effet égalisateur à l'intérieur du périmètre dans lequel ils jouent et parmi ceux qui y sont exposés : « (...) les sociétés de risques ne sont justement pas des sociétés de classes ; on ne peut appréhender les situations de danger comme des situations de classes, pas plus qu'on ne peut appréhender comme des conflits de classes les conflits qu'ils induisent » [78]. Il existerait aujourd'hui une communauté de destin – Beck parle également d'une communauté de peur – propre à la civilisation développée où chaque être humain se verrait menacé dans son existence. Naturellement, diverses critiques peuvent être adressées à cette vision d'une société mondiale développée par Beck, au premier rang desquelles se trouve sa tendance à occulter la répartition inéquitable des risques en fonction des ères géographiques, notamment sur la base d'un clivage Nord-Sud. A ce propos, le sociologue allemand constate néanmoins que, par une sorte de logique de la contagion, la détérioration de la situation dans le tiers-monde finit inévitablement par toucher d'une manière ou d'une autre les pays développés. A titre d'exemple, les risques que les pays industrialisés ont cantonnés dans les pays du Sud reviendraient vers les pays développés par l'intermédiaire des pesticides contenus dans les denrées alimentaires [79]. De même, le terrorisme ou les flux migratoires pourraient être envisagés comme étant des effets retour inattendus des politiques menées par les pays industrialisés dans les pays en voie de développement.

L'idée d'individualisation, ensuite, participe également à l'estompement de la figure de l'Autre. La déresponsabilisation généralisée en ce qui concerne l'identification des causes du danger s'accompagne en effet d'un processus d'individualisation dans lequel il revient à chaque individu de se prémunir contre les dangers pesant sur son existence. Pour Beck et Giddens, cette individualisation ne serait cependant pas synonyme d'atomisation, d'isolement, de solitude ou encore de désintégration des liens sociaux [80]. Elle serait avant tout un principe de responsabilisation impliquant que chaque individu, même s'il n'est pas spécifiquement responsable d'une situation d'insécurité, doit néanmoins prendre lui-même en charge les aléas de la vie et se libérer des contraintes culturelles et structurelles pour façonner réflexivement son propre parcours biographique [81]. En dépit de leurs dénégations, Beck et Giddens opèrent ainsi, nous semble-t-il, un *aggiornamento* individualiste contribuant à dissoudre

---

[78] U. Beck, *La société du risque*, *op. cit.*, p. 72.

[79] *Ibid.*, p. 80.

[80] U. Beck, « The Reinvention of Politics : Towards a Theory of Reflexive Modernization », *in* U. Beck, A. Giddens, Sc. Lash, *op. cit.*, p. 13-16.

[81] U. Beck, *La société du risque*, *op. cit.*, p. 275 et s.

l'idée de *Nous* et par voie de conséquence son corollaire, l'idée de *l'Autre* [82]. En d'autres termes, la communauté objective créée par une situation de menace globale ne s'accompagne pas de l'apparition simultanée d'une communauté subjective d'appartenance.

La seconde caractéristique du concept de risque est sa relative dépolitisation. L'extension extrême de la notion tend en effet à lui ôter toute signification politique. A la logique conflictualiste d'un Carl Schmitt, qui faisait de la distinction ami-ennemi le critère du politique, s'oppose une conception des périls tellement large qu'elle finit par évacuer l'idée de confrontation entre groupes sociaux. En fait, la société du risque décrite par Ulrich Beck apparaît comme l'archétype de la société libérale dépolitisée tant redoutée par le juriste autrichien. Elle marque la victoire du paradigme économique de la gestion sur le paradigme politique de la confrontation. Elle sanctionne la dissolution du clivage ami-ennemi dans un concept d'humanité nécessairement apolitique [83]. De plus, dans un contexte marqué par un souci croissant des individus pour leur sécurité, la notion de risque conduit à une dé-légitimation des acteurs politiques traditionnels, en particulier de l'Etat. En soulignant le caractère transnational des périls, la notion de risque postule en effet l'incapacité du politique à répondre efficacement au danger. Celui-ci faillirait donc à sa mission de protection.

Tout en n'acceptant pas cette idée de la fin du politique, Beck et Giddens peinent à définir ce que serait le politique dans la société du risque. Pour le premier, la société du risque recèlerait de nouvelles sources de conflits et de consensus. Elle donnerait naissance à des communautés de menace dont la portée politique resterait cependant à définir. Il reconnaît en effet que ces communautés « (...) flottent pour l'instant dans un espace totalement vide au niveau de l'organisation politique » [84]. Ce qu'imaginent Beck et Giddens ce n'est pas un effacement du politique mais plutôt une redéfinition de la politique elle-même. Pour Anthony Giddens :

> « *Risk society is not the same as postmodernism. Postmodern interpretations see politics as at end – political power simply loses its significance with the passing of modernity. Yet modernity does not disappear with the arrival of manufactured risk ; rather modernization, which continues, takes on new meanings and subtleties. Reflexive modernization presumes and generates a politics* » [85].

La conception traditionnelle, marquée par la centralisation des capacités de régulation par des organes spécialisés, céderait par exemple du terrain à ce que Beck appelle l'infra-politique (*sub-politics*), c'est-à-dire une conception de la politique « par le bas » marquée par une implication accrue des individus et des acteurs non

---

[82] L'expression « *aggiornamento* individualiste » est empruntée à Castel. R. Castel, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, La République des idées/Seuil, 2003, p. 44 et Fr. Vandenberghe, « Introduction à la sociologie (cosmo)politique du risque d'Ulrich Beck », *Revue du MAUSS*, 17, 1er semestre 2001, p. 31-34.

[83] Voir C. Schmitt, *La notion de politique – Théorie du partisan*, *op. cit.*, p. 96-97.

[84] U. Beck, *La société du risque*, *op. cit.*, p. 87.

[85] A. Giddens, « Risk Society : the Context of British Politics », *in* J. Franklin (ed.), *The Politics of Risk Society*, Cambridge, Polity Press, 1998, p. 33.

étatiques (entreprises, mouvements sociaux, groupes d'experts, etc.) [86]. L'ensemble de ces acteurs serait ainsi impliqué dans un processus permanent de réflexion relatif à leur propre sécurité et aux dangers résultant de la société industrielle.

De ce point de vue, la notion de risque est étroitement liée à l'hypothèse de la « modernité réflexive ». Anthony Giddens distingue en effet deux modernités. La « première modernité », celle envisagée par Max Weber, se définit contre les traditions et pour l'organisation de la vie collective suivant les critères de la raison. Les risques y sont présents mais résiduels et peuvent être prévus et contrôlés par la science. Avec la « seconde modernité », la confiance dans le progrès scientifique est peu à peu remise en question en raison de l'apparition des nouveaux périls précisément liés au développement technologique. Celui-ci n'est plus simplement une source de sécurité mais il est au contraire lourd de menaces futures. Confrontées aux effets négatifs de leur propre développement industriel, les sociétés contemporaines seraient amenées à s'interroger sur elles-mêmes, elles deviendraient « réflexives ». La société réflexive procéderait ainsi à l'examen et à la révision constante des pratiques sociales, à la lumière des informations nouvelles concernant ces pratiques, ce qui altérerait constitutivement leur caractère [87].

En résumé, pour Beck et Giddens, les risques font donc l'objet d'un travail permanent de mise en forme. Ils sont socialement et culturellement construits. Les risques contemporains, et notamment les phénomènes liés à la pollution chimique ou nucléaire, sont en effet bien souvent invisibles, imprévisibles et dépassent les capacités d'imagination des individus. Contrairement aux richesses dont l'existence est tangible, ils sont fondamentalement réels et irréels à la fois [88]. Les risques doivent par conséquent être amenés au grand jour par le travail des scientifiques et des experts. L'identification des risques dépend dès lors de l'accès au savoir. Pour autant, on ne peut réduire les énoncés sur les risques à de simples constats objectifs de relations causales. Ces énoncés présentent toujours une dimension normative. Ils sont un discours sur la sécurité perdue inévitablement lié à un point de vue [89]. Dans la société du risque, la rationalité scientifique perd donc son monopole et rencontre la rationalité sociale. Beck souligne ainsi que, de même que la manière d'appréhender les risques industriels dans les milieux scientifiques dépend des valeurs de la société, la perception sociale du risque dépend de l'argumentation scientifique. On observerait donc une pluralisation des risques et l'apparition de nouveaux conflits politiques liés à la définition des risques. En d'autres termes, les risques constitueraient des biens qu'il conviendrait d'éviter et dont on soutiendrait bien souvent la non-existence jusqu'à ce que l'on soit contredit [90].

Aussi antinomiques soient-elles, les visions de Schmitt d'un côté et de Beck et Giddens de l'autre se rejoignent sur un aspect essentiel : l'importance des processus

---

[86] U. Beck, « The Reinvention of Politics : Towards a Theory of Reflexive Modernization », *loc. cit.*, p. 23 et Fr. Vandenberghe, « Introduction à la sociologie (cosmo)politique du risque d'Ulrich Beck », p. 25-26.

[87] A. Giddens, *Les conséquences de la modernité*, *op. cit.*, p. 46.

[88] U. Beck, *La société du risque*, *op. cit.*, p. 61.

[89] *Ibid.*, p. 51.

[90] *Ibid.*, p. 62.

sociaux de définition des dangers – même si ces processus et leurs résultats sont envisagés de manière très différente. Surtout, l'une comme l'autre font de ces processus le cœur du politique. Cette logique apparaît de façon plus claire encore avec le concept de menace.

3. La menace : le danger polymorphe

La troisième et dernière forme du danger dans sa dimension politique est la menace. Entendue dans son acception originelle, cette notion est conceptuellement proche de celle de l'ennemi. Premièrement, à l'inverse de l'idée du risque qui est un concept faiblement politisé, la menace est, tout comme l'ennemi, lourde de signification au plan politique. Les menaces concernent directement la survie de l'Etat. Elles relèvent au premier chef des préoccupations stratégiques et de sécurité nationale. La menace est avant tout une menace de type militaire. Deuxièmement, la menace implique un rapport à un Autre et aux périls qu'il fait peser sur le corps social. La menace doit en effet pouvoir être clairement identifiée. Bien que par définition toujours potentielle, elle peut être matérialisée et associée à un groupe social déterminé. La présence d'un Autre menaçant serait ainsi un critère déterminant pour définir le champ des études stratégiques [91]. En cela, ce concept s'éloigne une nouvelle fois de l'idée globalisante et diffuse de risque pour se rapprocher de la figure de l'ennemi.

De manière peu surprenante, cette proximité entre les notions d'ennemi et de menace a conduit les tenants du courant réaliste des relations internationales à faire de ce concept un élément clé de leurs réflexions théoriques. Dans le courant des années 1950 et 1960, c'est-à-dire dans la période de mise en place puis de stabilisation de l'équilibre des puissances entre les blocs de l'Est et de l'Ouest, des auteurs tels que John Herz ou Arnold Wolfers ont fait de la question de la menace un facteur essentiel dans l'analyse de la sécurité internationale [92]. Le principe de l'équilibre de la terreur propre à l'ère nucléaire – et théorisé par Herz en tant que « dilemme de sécurité » – s'articule en effet autour du mécanisme de la dissuasion. Dans cette perspective, la menace est envisagée comme une condition de la sécurité lorsqu'elle est réciproque et équilibrée ou, au contraire, comme un facteur d'instabilité lorsqu'un Etat devient une source d'inquiétude pour les autres parce qu'il tend à voir dans le développement de ses capacités militaires la seule voie de sa propre sécurité [93]. Herz souligne ainsi qu'un acteur qui développe de manière trop importante son potentiel militaire tend à devenir une menace pour les autres acteurs du système. Il s'expose

---

[91] Pour Jean Barrea, le concept de l'« autre » permet en effet de dépasser les débats sur la délimitation des objets entrant ou n'entrant pas dans le champ des études stratégiques. Sur cette base, il envisage trois modalités pour réduire la menace que représente l'autre : la sécurité sans l'autre, par la guerre ou la fuite ; la sécurité contre l'autre, par la capacité à dissuader ; et la sécurité avec l'autre, par la négociation. J. Barrea, « La sécurité, c'est l'« autre » », *in* Ch.-Ph. David (dir.), *Les études stratégiques. Approches et concepts*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1989, p. 417-419.

[92] Voir J. Herz, *International Politics in the Atomic Age*, New York et Londres, Columbia University Press, 1970 et A. Wolfers, *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1962, p. 67-80.

[93] J. Herz, *International Politics in the Atomic Age*, *op. cit.*, p. 231-243.

dès lors à des attaques préventives ou contribue à tout le moins à nourrir une course à l'armement potentiellement déstabilisante pour la sécurité de tous. La peur de l'autre et l'anticipation de ses comportements jouent donc un rôle central dans la définition de la politique stratégique [94]. Le théoricien des jeux Thomas Schelling définira d'ailleurs la menace en termes de relation entre acteurs rationnels : « *The distinctive character of a threat is that one asserts that he will do, in a contingency, what he would manifestly prefer not to do if the contingency occurred, the contingency being governed by the second party's behaviour* » [95].

Quelques années avant Schelling, Hans Morgenthau, un des pères du réalisme, avait déjà réactualisé dans son ouvrage *Politics Among Nations* le principe de *balance of power* issu des relations internationales du XIXe siècle. Dans sa version la plus élémentaire, ce principe correspond à un mécanisme d'intervention par lequel les nations non impliquées dans un conflit se doivent de prendre parti pour le côté le plus faible afin de se prémunir contre la menace que ferait nécessairement peser sur elles la victoire du plus fort. La politique de *balance of power* est donc un dispositif essentiellement conservateur mais aussi défensif et préventif dans la mesure où il se fonde le plus souvent sur le recours à la dissuasion [96]. En fait, dans la droite ligne du paradigme réaliste hobbesien, Morgenthau estime que les Etats importent sur la scène internationale les instincts de survie et de domination dont les hommes font preuve au plan interne et reproduisent entre eux les logiques de confrontation prévalant à l'état de nature. Morgenthau assimile par conséquent toute action politique, et en particulier la politique internationale, à une lutte pour la puissance [97]. Cette idée de puissance doit cependant être entendue au sens de la domination (*Herrschaft*) wébérienne, c'est-à-dire en tant que relation psychologique mettant en rapport des volontés qui cherchent à s'infléchir mutuellement sans pour autant recourir à la violence physique [98]. Le concept de puissance est donc distinct de celui de force. En effet, pour Morgenthau la puissance (*the political power*) est la menace du recours à la violence physique. Pour peu que cette menace soit concrétisée, le registre de la puissance serait délaissé pour celui de la force [99].

---

[94] Herz connecte d'ailleurs ses travaux à ceux de l'historien britannique Herbert Butterfield qui évoque quant à lui « *the predicament of Hobbesian fear* », c'est-à-dire l'état de suspicion mutuelle caractéristique de l'Etat de nature, pour décrire ce qu'il appelle le « dilemme de sécurité ». H. Butterfield, *History and Human Relations*, New York, Collins, 1952, p. 19-20 cité par J. Herz, *International Politics in the Atomic Age*, *op. cit.*, p. 234.

[95] Th. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Londres, Oxford, New York, Oxford University Press, 1973, p. 123.

[96] Morgenthau distingue en réalité quatre mécanismes de *balance of power* : 1. la division des adversaires ; 2. la compensation ; 3 la capacité à se défendre soi-même et la dissuasion ; 4. l'alliance. H. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf, 1978, p. 185-204.

[97] *Ibid*., p. 29.

[98] J. Barrea, *Théorie des relations internationales. La grammaire des événements*, Louvain-la-Neuve, Artel, 1994, p. 59 et N. Rengger, *International Relations, Political Theory and the Problem of Order. Beyond International Relations Theory ?*, Londres, New York, Routledge, 2000, p. 60.

[99] H. Morgenthau, *Politics Among Nations*, *op. cit.*, p. 30-31.

Dans la vision réaliste, la notion de menace recouvre donc deux significations différentes. Elle est d'une part un état de fait, c'est-à-dire une situation dans laquelle un acteur se sent menacé par le comportement d'un autre acteur, et d'autre part une stratégie politique et militaire consistant à faire peser sur un adversaire potentiel l'ombre de dommages importants si celui-ci vient à menacer la sécurité du premier. Dans un cas comme dans l'autre, la menace apparaît liée à la perception d'un environnement et en particulier à la perception de l'autre et de ses intentions. Comme le font remarquer Buzan, Wæver et de Wilde, à l'exception de chars franchissant la frontière d'un autre Etat, il n'y a que très peu de menaces objectives [100]. Les tenants de l'approche réaliste opèrent donc fréquemment une distinction entre menaces objectives et subjectives. Les analyses du processus de formation de la politique étrangère s'attachent en particulier à la dimension cognitive de ce processus, c'est-à-dire à la façon dont les informations sont perçues par les décideurs et à leurs conséquences lors de leur transformation en choix politiques [101]. Nuançant le postulat de la parfaite rationalité des acteurs, Robert Jervis souligne ainsi l'importance des phénomènes de *misperceptions* dans le cadre du processus décisionnel. S'appuyant sur le concept psychologique de dissonance, il estime que les décideurs tendent généralement à faire correspondre les informations qu'ils reçoivent à des cadres théoriques préexistants : « *actors tend to perceive what they expect* ». En d'autres termes, des dispositifs cognitifs pousseraient les hommes politiques à opérer une sélection et une mise en forme de la réalité sur la base d'une image préétablie du monde et de son fonctionnement – processus qui mènerait à des perceptions inadéquates susceptibles d'expliquer certaines erreurs commises par des hommes politiques au cours de l'histoire [102].

A partir des années 1980, le concept de menace connaît une évolution sensible tant au plan politique et stratégique que scientifique. Au plan politique tout d'abord, le concept est marqué par un processus d'élargissement progressif. Renvoyant à l'origine à des périls d'ordre militaire envisagés dans le contexte de la confrontation Est-Ouest, l'idée de menace trouve désormais à s'appliquer à de nouvelles zones géographiques ainsi qu'à de nouveaux domaines. En 1988, un rapport intitulé *Discriminate Deterrence* est publié à la demande du Pentagone par un groupe de personnalités parmi lesquelles on retrouve Albert Wohlstetter, Fred Iklé mais aussi Henry Kissinger et Zbigniew Brzezinski. Il fait le constat de l'amélioration des relations avec l'Union soviétique et en appelle à une redéfinition de la politique stratégique américaine. Le rapport reflète un glissement de la menace de l'Est vers le Sud mais aussi une préoccupation accrue pour les situations d'instabilité politique, comme celles créées par la crise climatique consécutive à l'effet de serre [103]. La fin de la guerre froide et la disparition de la menace soviétique accélèrent cette tendance. Dans le courant des

---

[100] B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 47.

[101] D. Battistela, *Théories des relations internationales*, *op. cit.*, p. 314.

[102] R. Jervis, « Hypotheses on Misperception », *World Politics*, 20/3, 1968, p. 455-456 et *Perception and Misperception in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1976.

[103] Voir A. Wohlstetter, F. Ch. Ikle, « « *Discriminate deterrence* », un rapport sur la nouvelle stratégie américaine, *Dossier notes et documents*, 129-130, GRIP, Bruxelles, 1989 et

années 1990, les thématiques non militaires du trafic de drogue, de la détérioration du cadre environnemental, de la diminution des ressources naturelles, du SIDA ou encore du contrôle des flux migratoires occupent ainsi une place de choix dans les documents stratégiques américains mais aussi européens [104].

Au plan scientifique, on observe un élargissement parallèle du concept de sécurité destiné à rendre compte de cette préoccupation à l'égard des menaces qualifiées de « nouvelles » [105]. Dans son ouvrage *People, States and Fear* initialement publié en 1983, Barry Buzan continue ainsi à définir la sécurité comme « *the pursuit of freedom from threat* » [106]. Il y développe une conception sectorielle de la sécurité dans laquelle certains types de menaces correspondent à chacun des secteurs envisagés. Le secteur militaire se voit ainsi réduit à un champ parmi d'autres de la sécurité, à côté des secteurs politique, sociétal, économique ou encore écologique. Si Buzan reste fondamentalement proche du positionnement réaliste, d'autres auteurs entendent quant à eux prendre en considération les menaces ne pesant pas directement sur les Etats. La notion de « sécurité humaine » postule ainsi le primat de l'individu sur l'Etat [107] et met la faim et la maladie au rang des menaces susceptibles de justifier des opérations d'ordre militaire, tandis que celle de « sécurité globale » vise à rendre compte de l'ensemble des dangers pouvant entraîner une réduction significative des marges de manœuvre politiques des gouvernements ainsi que la dégradation drastique de la qualité de la vie d'individus ou de groupes sociaux [108].

Au plan tant politique que scientifique, ce que l'on observe dans les années 1980 et, plus encore à l'ère post-guerre froide, c'est une extension du concept de menace qui tend à occuper une position médiane entre les concepts d'ennemi et de risque. La notion de menace renvoie toujours à l'image d'une altérité hostile mais rend désormais possible une conception élargie des périls susceptible d'incorporer un grand nombre d'enjeux non militaires – évolutions climatiques, flux de populations etc. Après la

---

Br. Colson, *Le Tiers-monde dans la pensée stratégique américaine,* Paris, Institut de stratégie comparée, 1994.

[104] Voir *National Security Strategy of the United States*, US Department of Defense, Washington DC, August 1991 ; *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, February 1995 et OTAN, « Le Concept stratégique de l'Alliance, approuvé par les chefs d'Etats et de gouvernements participant à la réunion du Conseil Atlantique Nord tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999 », communiqué de presse NAC-S(99)65.

[105] Sur le processus de redéfinition du concept de sécurité au début des années 1990, voir Ch.-Ph. David, J.-J. Roche, *Théories de la sécurité*, Paris, Montchrestien, 2002, p. 111-119 ; R. Ullman, « Redefining Security », *loc. cit.*, p. 133; K. Krause, M. Williams, « Broadening the Agenda of Security Studies : Politics and Methods », *Mershon International Studies Review*, 40, 1996, p. 233-235 et St. Walt, « The Renaissance of Security Studies », *International Studies Quarterly*, 35/2, 1991, p. 211-239 ; D. Baldwin, « The concept of security », *Review of international Studies*, 23, 1995, p. 5-26.

[106] B. Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Londres, New York Pearson and Longman, 1991, p. 18.

[107] Voir J.-Fr. Rioux (dir.), *La sécurité humaine. Une nouvelle conception des relations internationales*, Paris, L'Harmattan, 2002 ; R. Paris, « Human Security. Paradigm Shift or Hot Air ? », *International Security*, 26/2, 2001, p. 87-10.

[108] R. Ullman, « Redifining Security », *loc. cit.*, p. 133.

disparition de l'Union soviétique, les sociétés occidentales se trouvent en effet orphelines de toute menace clairement identifiable. Elles cherchent par conséquent des figures nouvelles de l'adversaire et du danger. Des préoccupations initialement développées en dehors du champ des études stratégiques se voient progressivement aspirées dans le domaine de la défense en raison de la redéfinition des agendas stratégiques et scientifiques. C'est dans ce contexte particulier qu'apparaîtront les thèses d'un Samuel Huntington sur le « clash des civilisations » ou encore celles d'un John Mearsheimer sur le nouveau désordre international [109].

Nous reviendrons sur la question de la mutation des figures de la menace. Nous montrerons en particulier comment cette quête a favorisé une intégration renforcée des questions migratoires dans le champ de la sécurité. En attendant, nous pouvons déjà souligner quelques éléments découlant de cette évolution. Premièrement, l'intégration des questions environnementales, sanitaires ou démographiques dans le cadre de la réflexion sur les menaces entraîne une politisation accrue de ces questions mais aussi et surtout leur sécurisation, c'est-à-dire leur analyse en des termes relevant du champ de la sécurité. Or, la référence au champ de la sécurité permet de donner à ces questions un degré de politisation largement supérieur à celui correspondant à la notion de risque. Deuxièmement, la connexion entre les thèmes du risque et de la menace favorise une conception toujours plus englobante de la sécurité. Cette connexion participe à la constitution d'un continuum de sécurité atténuant la division traditionnelle entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure [110]. Un « spectre des menaces » connecte désormais la lutte contre la délinquance, le contrôle des flux migratoires, la lutte contre le terrorisme ou encore la sécurité du territoire [111]. Troisièmement, la menace semble supplanter les notions d'ennemi et de risque en tant que concept de référence lorsqu'il s'agit d'étudier le danger dans son acception politique. La grande plasticité du concept ainsi que sa forte politisation conviennent en effet particulièrement bien à un usage politique dans les sociétés industrielles pacifiées. L'idée de menace permet de polariser les esprits vers la recherche d'un adversaire [112] tout en ne limitant pas celui-ci à la seule figure de l'ennemi au sens de Carl Schmitt. Quatrièmement, enfin, le caractère mouvant de la menace permet de souligner une nouvelle fois l'importance des perceptions et des représentations sociales dans la formation de l'image d'un Autre dangereux. Ce dernier point nous amène par conséquent à envisager la sécurité

---

[109] S. Huntington, *Le Choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 2000 et J. Mearsheimer, « Back to the Future : Instability in Europe after the Cold War », *International Security*, 15/1, 1990, p. 5-56.

[110] D. Bigo, « The möbius ribbon of internal and external security(ies) », *in* M. Albert (*et al.*), *Identities, borders and orders : rethinking international relations theory*, Minneapolis, University of Minnesotta Press, 2001, p. 91-117.

[111] A. Besançon (*et al.*), *Défense et sécurité intérieure : quelles frontières, quelles interactions ?*, Paris, Institut des Hautes Etudes de Défense nationale, rapport de 2e phase, 51e session nationale, Comité 3, mai 1999, p. 14. Voir également A. Politi, « Nouveaux risques transnationaux et sécurité européenne », *Cahiers de Chaillot*, 29, 1997, 77 p.

[112] Voir D. Bigo, « Du discours sur les menaces et de ses ambiguïtés », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 14, 1993, p. 186.

et son corollaire direct, la menace, comme étant socialement construites au travers des discours et pratiques de certains acteurs sociaux.

2. Conditions d'une étude constructiviste de la menace

Comme nous venons de le voir, le danger peut prendre plusieurs visages. A chacun de ces visages correspond un degré de politisation spécifique, une figure de l'Autre – c'est-à-dire de l'adversaire – plus ou moins marquée, mais aussi une réponse spécifique. Le concept schmittien d'ennemi est le plus politisé des trois ; il est même pour l'auteur considéré comme étant constitutif du politique et de la souveraineté. La notion d'ennemi implique une conception particulièrement claire de l'Autre qui est perçu comme un adversaire politique contre lequel l'usage de la violence peut toujours être envisagé. La logique est donc celle de la guerre où l'ennemi doit être *détruit*. A l'opposé, le concept de risque est la figure du danger la moins politisée. Diffus, potentiel et dématérialisé, le risque n'a pour ainsi dire pas de visage. Il gomme toute idée d'adversaire. La logique à l'œuvre est essentiellement d'ordre économique : le risque est *géré*. La menace, enfin, semble opérer une synthèse entre les deux premiers concepts. Elle renvoie à l'enjeu éminemment politique de la sécurité nationale sans nécessairement impliquer la présence d'un ennemi, c'est-à-dire d'un groupe social organisé, étatique ou non, qui représente un danger pour la survie d'un Etat. La menace est l'instrument d'une vectorisation du danger. Elle permet de donner un visage aussi bien à un ennemi au sens traditionnel du terme qu'à un péril indistinct qui ne résulterait pas d'une stratégie humaine consciente et rationnelle. La logique à l'œuvre n'est pas forcément celle de l'élimination de la menace mais plutôt celle de la sécurisation : la menace doit être *maîtrisée* ou *réduite*.

En dépit de ces différences fondamentales, ces trois figures du danger présentent un trait commun : elles sont le fruit d'un travail de mise en forme de la réalité. En d'autres termes, elles sont socialement construites : la désignation de l'ennemi est tout autant le fruit d'une activité humaine que de l'identification d'un danger objectif ; le risque est le résultat de la rencontre des actes politiques et des discours scientifiques ; enfin, la menace est la mise en forme et l'articulation cohérente de perceptions et représentations sociales d'un Autre ou d'un environnement considérés comme dangereux. Dans cette seconde partie, nous reviendrons plus précisément sur cette idée de construction sociale du danger. Nous montrerons tout d'abord comment il est possible d'appréhender les menaces en tant que phénomènes sociaux produits intersubjectivement au travers des relations nouées entre les acteurs (A). Nous soulignerons ensuite la dimension dynamique d'une étude de la menace qui, tout en préservant certains apports du paradigme réaliste, s'enrichirait du principe d'historicité propre à la démarche constructiviste (B).

A. La menace comme construction sociale

Appliquée aux études de la sécurité, l'approche constructiviste permet de dépasser l'opposition traditionnelle entre menaces objectives et menaces subjectives. Le constructivisme postule en effet que la réalité sociale ne précède pas les interactions entre les individus ou les groupes sociaux, mais que ce sont au contraire ces interactions qui produisent la réalité sociale. Celle-ci s'objective et s'autonomise ensuite au travers

d'un processus d'institutionnalisation. Dans cette optique, les menaces ne sont plus envisagées comme des périls objectifs existant indépendamment des rapports entre les acteurs, mais plutôt comme le fruit de représentations sociales et, en particulier, de représentations sociales de l'Autre (1). Cette première approche peut être utilement complétée par les réflexions développées dans le cadre des approches sociolinguistiques de la sécurité. Celles-ci s'attardent plus spécialement sur l'importance du langage et de la formation discursive des enjeux de sécurité (2).

1. Intersubjectivité et construction sociale de la réalité

Dès leur origine, les sciences sociales ont été marquées par des réflexions et des travaux s'articulant autour de couples de concepts (*paired concepts*) : matériel/idéel, objectif/subjectif ou encore collectif/individuel. Le monde social est alors conçu de manière dichotomique et les chercheurs se doivent de choisir leur camp [113]. L'idée durkheimienne de société s'oppose ainsi, par exemple, à l'individualisme méthodologique de Raymond Boudon [114]. De même, l'opposition opérée par Marx entre infrastructure et superstructure reprend l'opposition philosophique classique entre matérialisme et idéalisme. A partir des années 1960, de telles dichotomies seront considérées comme autant d'obstacles à la compréhension de phénomènes sociaux complexes. Dans ce cadre, ce que l'on pourrait appeler le « projet constructiviste » apparaît comme une tentative de dépasser ces oppositions binaires afin de penser ensemble des aspects de la réalité classiquement appréhendés comme antagonistes [115]. Ce « projet » doit cependant lui-même être appréhendé moins comme une véritable « école » sociologique ou politologique, qui aurait développé ses propres outils méthodologiques de manière cohérente et unifiée, que comme un courant rassemblant diverses réflexions autour d'une ambition commune. La perspective constructiviste tente d'expliquer les phénomènes sociaux en les envisageant comme des constructions historiques et quotidiennes des acteurs sociaux individuels ou collectifs – constructions qui ne sont pas nécessairement considérées comme étant le fruit d'une stratégie consciemment mise en œuvre par ces acteurs [116].

Dans leur ouvrage *The Social Construction of Reality*, Peter Berger et Thomas Luckmann réaliseront une des premières formulations des principes généraux du constructivisme. L'approche proposée par les deux auteurs consiste en un approfondissement de la sociologie de la connaissance. Ils s'intéressent non seulement à la validité empirique de la connaissance dans les sociétés humaines, mais également aux processus par lesquels tout corps de connaissance s'établit en tant que réalité sociale [117]. Surtout, ils prennent le parti de ne pas se consacrer à la seule connaissance théorique ou scientifique mais aussi à ce qu'ils appellent la « connaissance

---

[113] Ph. Corcuff, *Les nouvelles sociologies*, Paris, Nathan université, 1995, p. 8.

[114] Voir respectivement E. Durkheim, *Règles de la méthode sociologique*, Paris, Champs-Flammarion, 1988, p. 95-107 et R. Boudon, Fr. Bourricaud, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982, p. 287.

[115] Ph. Corcuff, *Les nouvelles sociologies*, *op. cit.*, p. 8.

[116] *Ibid.*, p. 17.

[117] P. Berger, Th. Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 1996, p. 10.

quotidienne » (*knowledge in every day life*), c'est-à-dire la connaissance telle qu'elle se construit dans la vie de tous les jours au travers des relations entre les acteurs sociaux [118]. Une telle sociologie de la connaissance examine donc les relations entre la pensée humaine et le contexte dans lequel elle surgit. Dans ce cadre, le concept clé, pour ne pas dire le leitmotiv, est celui d'« intersubjectivité ». C'est dans les interactions entre les individus, dans le cadre « des rencontres en face-à-face » [119], dans la routine quotidienne, que s'élaborent des schémas de typification en fonction desquels les autres sont appréhendés et traités. Ces schémas se font très concrets ou au contraire plus anonymes et abstraits en fonction du degré d'intérêt et de proximité avec l'expérience vécue. La structure sociale prend ainsi les traits d'un *continuum* de typifications résultant des interactions récurrentes entres les acteurs individuels et collectifs.

Déclinées suivant des modalités parfois très diverses, mais en préservant toujours, sous une forme ou sous une autre, la notion d'intersubjectivité, les thèses de Berger et Luckmann ont rencontré un succès important dans le champ des sciences sociales. Ce n'est pourtant qu'à la fin des années 1980 que cette approche fut progressivement appliquée à l'étude des relations internationales et, plus particulièrement, aux études de la sécurité. Comme le souligne Alexander Wendt, le choc représenté par les changements drastiques de la politique mondiale à la fin de la guerre froide et, surtout, l'incapacité des théoriciens des relations internationales à prévoir un tel changement, ont poussé nombre d'auteurs à développer des réflexions théoriques nouvelles pour penser le changement dans l'ordre international [120]. Puisant dans les apports de la théorie de la structuration [121] et de la sociologie interactionniste, des auteurs tels qu'Alexander Wendt et Nicholas Onuf ont été les premiers à revendiquer le qualificatif de « constructivistes » pour décrire leurs propres recherches [122]. Leurs travaux

---

[118] *Ibid.*, p. 12.

[119] *Ibid.*, p. 47.

[120] A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 4. Cette évolution est à l'origine du « troisième débat » en relations internationales (le premier débat opposerait matérialisme et idéalisme, le second individualisme et holisme et le troisième rationalisme et réflexivisme). Voir E. Adler, « Constructivism and International Relations », *in* W. Carlsnaes, Th. Risse, B. Simmons (ed.), *Handbook of International Relations*, Londres, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publications, 2002, p. 98 et J. Lapid, « The Third Debate : On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era », *International Studies Quarterly*, 33/3, 1989, p. 235-254.

[121] Nous utilisons l'expression « théories de la structuration » pour traduire le terme anglais « *structurationist* » mobilisé par Wendt. Les théories de la structuration, élaborées notamment par Anthony Giddens, se proposent d'étudier les « conditions qui régissent la continuité ou la transformation des structures, et par conséquent la reproduction des systèmes sociaux ». Voir G. Ferreol, *Vocabulaire de la sociologie*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, p. 110-111.

[122] A. Wendt, « Anarchy is What States Make of It : The Social Construction of Power Politics », *International* Organization, 46/2, 1992, p. 393-425 ; N. Onuf, *World of Our Making : Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press, 1989 ; V. Kubalkova, N. Onuf, P. Kowert (ed.), *International Relations in a Constructed World*, Armonk, New York, M.E. Sharpe, 1998.

furent rapidement suivis par un nombre impressionnant de recherches se réclamant elles aussi de ce courant constructiviste. Parmi celles-ci, on peut en particulier retenir les apports de Peter Katzenstein sur la culture de sécurité nationale, ceux d'Emanuel Adler sur les communautés de sécurité ou encore les travaux de Martha Finnemore ou de John Ruggie [123].

Tel que proposé initialement par Onuf et Wendt, le projet constructiviste consiste en une critique des approches réalistes et de leurs relectures néo-réalistes mais aussi des approches postmodernes généralement qualifiées de « critiques ». Les constructivistes reprochent aux théories classiques, et plus particulièrement au néo-réalisme de Kenneth Waltz, d'exclure le changement de son champ d'étude et critiquent la normativité des approches postmodernes qui tendent à ramener le changement à une simple ruse du pouvoir [124]. Pour autant, loin de rejeter purement et simplement les apports de ces deux courants, le constructivisme tente d'en combiner les éléments les plus intéressants. Dans la version proposée par Alexander Wendt, le constructivisme apparaît ainsi comme une synthèse articulant l'épistémologie du courant réaliste à l'ontologie des théories critiques.

Au plan épistémologique, le constructivisme d'Alexander Wendt refuse de suivre la voie du post-positivisme sur laquelle se sont engagés les tenants des approches critiques des relations internationales. A partir du début des années 1980, des auteurs tels que Robert Cox ou Richard Ashley ont en effet développé une critique radicale tant des réalistes que des libéraux, mais également des transnationalistes et des marxistes [125]. Tous se voient reprocher leur démarche scientifique commune, à savoir un positivisme fondé sur la croyance en l'existence de faits objectifs et concrets susceptibles d'être mesurés et analysés par le biais de moyens scientifiques. Pour les post-positivistes, il est impossible de séparer l'objet et le sujet de la recherche. La théorie n'est pas indépendante de la réalité qu'elle étudie de même que la réalité n'est pas extérieure à la théorie qui l'analyse. Dès lors, dans la mesure où il n'existe pas de faits objectifs préexistant à l'analyse, toute connaissance scientifique est nécessairement exclue. Les théories critiques sont par conséquent profondément interprétatives, réflexives, mais aussi explicitement engagées en faveur d'une réforme de l'ordre global [126].

---

[123] Voir P. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security : Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996 ; E. Adler, M. Barnet (ed.), *Security Communities*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1998 ; M. Finnemore, *National Interest in International Society*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1996 ; J. Ruggie, « What Makes the World Hang Together ? Neo-Utilitarism and the Social Constructivist Challenge », *International Organization*, 52/4, 1998, p. 855-885.

[124] Voir J. Ruggie, « Continuity and Transformation in World Polity : Toward a Neorealist Synthesis », *in* R. Keohane, *Neorealism and Its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986, p. 131-157.

[125] R. Cox, « Social Forces, States and World Orders », *in* R. Keohane, *Neorealism and Its Critics*, *op. cit.*, p. 204-254 et R. Ashley, « Political Realism and Human Interests », *International Studies Quaterly*, 25/2, 1981, p. 204-246.

[126] *Ibid.*, p. 239.

Plus modéré, Wendt refuse de rallier une telle position et se présente d'ailleurs comme un « positiviste » [127]. Il rejoint en cela le positionnement de Berger et Luckmann pour qui la société, bien que socialement construite, n'en a pas moins une réalité objective. Par le biais d'un processus d'institutionnalisation, la réalité acquiert en effet une extériorité à l'égard des acteurs qui la produisent et se trouve objectivée au travers d'objets distincts des sujets [128]. Ainsi, pour Alexander Wendt : « (...) *social structures are real and objective, not « just talk ». But this objectivity depends on shared knowledge, and in that sense life is « ideas all the way down »* » [129]. Tout en reconnaissant l'importance des acteurs non étatiques domestiques ou transnationaux, l'auteur partage en outre la position réaliste suivant laquelle ce sont les Etats, en tant que détenteurs du monopole de la coercition, qui occupent la place centrale dans les relations internationales [130]. Il reconnaît également la primauté des intérêts nationaux lors de la définition des comportements des Etats. Il s'éloigne néanmoins des réalistes en ne considérant pas ces intérêts comme des faits objectifs extérieurs aux acteurs.

Au plan ontologique, le constructivisme de Wendt et de ses disciples inverse la logique prévalant au plan épistémologique. C'est ici l'ontologie réaliste qui est rejetée tandis que l'ontologie propre aux approches critiques est au contraire privilégiée. Le réalisme et le néo-réalisme sont fondamentalement rationalistes. Ils envisagent l'intérêt et l'identité comme étant des données exogènes [131]. En d'autres termes, les acteurs peuvent changer de comportement mais pas d'intérêt ni d'identité [132]. Pour les tenants du constructivisme, les intérêts sont au contraire le reflet de normes et de valeurs qui correspondent elles-mêmes à des identités [133]. Les intérêts des acteurs ne sont donc pas liés à un rapport de force matériel mais plutôt à la représentation qu'ils se font d'eux-mêmes, des autres acteurs et de leurs places respectives dans le système international. En outre, loin d'être une donnée objective, les identités sont elles aussi socialement construites. Elles ne sont cependant pas subjectives mais intersubjectives au sens où elles dépendent non seulement de la représentation qu'un acteur se fait de lui-même mais aussi, au travers d'une logique de l'action-réaction, de la représentation que les autres acteurs se font de lui. Cette approche est une nouvelle fois directement inspirée des travaux de Berger et Luckmann qui théorisent le processus de typification réciproque à l'œuvre lorsque deux acteurs se rencontrent pour la première fois. Berger et Luckman montrent notamment qu'un acteur A attribue nécessairement des motivations à un acteur B qui fait de même avec l'acteur A. L'un comme l'autre agissent ensuite sur la base de leurs motivations initiales mais aussi de celles qui leur ont été attribuées [134].

---

[127] A. Wendt, *Social Theory of International Politics, op. cit.*, p. 38-40.

[128] P. Berger, Th. Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, *op. cit.*, p. 78-79.

[129] A. Wendt, « Constructing International Politics », *International Security*, 20/1, 1995, p. 74.

[130] A. Wendt, *Social Theory of International Politics, op. cit.*, p. 9.

[131] E. Adler, « Constructivism and International Relations », *loc. cit.*, p. 100-101.

[132] Th. Braspenning, « Constructivisme et réflexivisme en théorie des relations internationales », *Annuaire français de relations internationales*, 3, 2002, p. 317-318.

[133] A. Wendt, *Social Theory of International Politics, op. cit.*, p. 113 et s.

[134] P. Berger, Th. Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, *op. cit.*, p. 81.

Appliquant cette réflexion aux études de la sécurité et, plus particulièrement, à la question de la menace, Wendt souligne ainsi que l'idée de danger résulte moins d'une situation objective que d'un ensemble de représentations sociales de l'Autre. L'idée que l'on se fait de cet Autre, de son identité et de ses intentions à notre égard, apparaît bien plus déterminante pour étudier la menace que ne l'est le rapport de force objectif entre deux Etats :

> « *A fundamental principle of constructivist social theory is that people act towards objects, including other actors, on basis of the meanings that the object have for them. States act differently towards enemies than they do towards friends because enemies are threatening and friends are not. Anarchy and distribution of power has a different significance for Canada than for Cuba, despite their similar « structural » positions, just as British missiles have a different significance for United States than do Soviet missiles* » [135].

L'exemple peut paraître trivial mais il a au moins l'avantage de la clarté. Il rejoint le propos d'un Carl Schmitt pour qui la division ami-ennemi résulte avant tout d'un choix politique posé *a priori*, tout en approfondissant des thèses déjà développées par certains réalistes, plus particulièrement par le courant cognitiviste du réalisme. La position de Wendt apparaît à cet égard comme une accentuation des analyses de Robert Jervis sur les perceptions dans les relations internationales.

L'analyse constructiviste de la menace, que nous développerons dans les chapitres suivants, se veut positiviste. Elle emprunte au réalisme bon nombre de ses axiomes, dont, avant tout, le caractère central, mais non exclusif, de l'Etat dans les relations internationales et dans l'ensemble des actions politiques liées à la maîtrise des moyens de la coercition physique. Elle soutient également l'idée de la primauté de l'intérêt dans la définition des comportements politiques. De plus, à l'inverse de la mouvance postmoderniste, notre approche postule qu'il existe une réalité sociale, au même titre qu'il existe une réalité matérielle faite d'objets sensibles, et que cette réalité sociale peut être connue et étudiée scientifiquement. Une telle approche s'éloigne cependant du réalisme traditionnel dans la mesure où la réalité sociale, et en particulier les intérêts, n'est pas appréhendée comme antérieure ni extérieure aux acteurs mais bien comme une construction sociale. La menace y est par conséquent considérée comme « réelle » mais « construite » au sens où elle est le produit des interactions entre les acteurs [136].

Dans une optique d'ouverture épistémologique, et en dépit d'une tension indiscutable entre les postures inconciliables du positivisme et du post-positivisme, il semble difficile d'écarter les réflexions marquées par le tournant linguistique des sciences sociales. Développées soit par des auteurs se présentant explicitement comme postmodernes et appartenant au champ des études critiques, soit par des chercheurs

---

[135] A. Wendt, « Anarchy is What States Make of It », *loc. cit.*, p. 396-397.

[136] En ce sens, le constructivisme auquel nous nous rattachons, et qu'Emanuel Adler qualifie de « constructivisme moderniste », ne représente qu'un courant parmi beaucoup d'autres au sein de cette mouvance. Voir E. Adler, « Constructivism and International Relations », *loc. cit.*, p. 97.

relevant de courants particuliers du constructivisme, les théories sociolinguistiques permettent en effet d'enrichir l'approche constructiviste classique.

2. Les approches sociolinguistiques de la sécurité

Comme nous l'avons vu, le concept d'intersubjectivité est au cœur de l'approche constructiviste : c'est au travers de l'échange et de la communication entre les acteurs que se forment un ensemble de représentations sociales participant à la construction sociale de la réalité. Or cet échange et cette communication ne sont eux-mêmes rendus possibles que par l'intermédiaire du langage. Celui-ci représente la condition préalable et indispensable à toute forme de communication. Il est un ensemble de signes et de concepts partagés, en principe, par l'ensemble des acteurs impliqués dans l'échange et rendant possible une compréhension mutuelle. Le langage apparaît dès lors comme la condition *sine qua non* de la diffusion et de l'institutionnalisation des idées mais aussi de la persistance dans le temps de certaines pratiques. Pourtant, certains ne manquent pas de faire remarquer que, loin d'être neutre, le langage est lui-même un construit social. Dès le début du XXe siècle, Georg Simmel anticipait d'ailleurs cette réflexion en soulignant que la compréhension de la réalité sociale n'est pas fondée sur une saisie immédiate des faits. Selon lui, ce que l'on appelle un fait social se révèle être, en réalité, le produit d'un processus de reconstruction opéré à travers le langage par ceux qui le consignent : témoin, enquêteur, journaliste, statisticien, etc. [137].

Le linguiste suisse Ferdinand de Saussure [138] et, surtout, quelques décennies plus tard, des philosophes du langage tels que John Austin [139] et John Searle [140] approfondiront cette interrogation relative à la fonction de la langue dans la construction de la réalité. John Searle défendra plus particulièrement la thèse d'un langage constitutif de la réalité institutionnelle. Il est en effet impossible selon lui d'avoir des structures institutionnelles telles que l'argent, le mariage, le gouvernement ou encore la propriété foncière sans une forme ou l'autre de langage [141]. Pour qu'il y ait des faits institutionnels, une société doit donc avoir au moins une forme primitive de langage, c'est-à-dire des dispositifs symboliques, tels que les mots, qui par convention signifient, représentent ou symbolisent quelque chose qui les dépasse [142]. Le langage constituerait par conséquent une forme d'institution logiquement première par rapport aux autres institutions. Il serait l'institution fondamentale au sens où toutes les autres institutions présupposent le langage, alors que le langage lui-même ne présuppose pas les autres. Searle distingue dès lors les « faits indépendants du langage » des « faits dépendants

---

[137] Voir G. Simmel, *Problèmes de philosophie de l'histoire*, Paris, Presses universitaires de France, 1984.

[138] En réalité Saussure lui-même sera bien moins utilisé que sa relecture critique poststructuraliste par Derrida. Voir F. de Saussure, *Cours de linguistique générale*, Paris, Payot, 1986 et J. Derrida, *L'écriture et la différence*, Paris, Seuil, 1979, 435 p.

[139] Nous reviendrons un peu plus loin sur les travaux de John Austin. Voir J. Austin, *Quand dire, c'est faire = how to do things with words*, Paris, Seuil, 1991, 202 p.

[140] J. Searle, *La construction de la réalité sociale*, Paris, Gallimard, 1995, 303 p.

[141] *Ibid.*, p. 83.

[142] *Ibid.*, p. 84.

du langage » [143]. Tandis que les premiers n'ont besoin d'aucun signe linguistique pour exister, les seconds sont en partie constitués par des représentations mentales. Contrairement à « la montagne » ou « la chaise » qui ont une réalité indépendamment des termes qui les désignent, « l'Etat », « le gouvernement », « l'argent » ou encore « la propriété » n'existent que par référence à certaines croyances ou attitudes mentales. En cela, ils sont ontologiquement subjectifs.

La philosophie du langage conduit à une radicalisation des thèses sociologiques relatives au caractère socialement construit de la réalité. Il ne s'agit plus de rendre compte de la constitution intersubjective de la réalité sociale mais bien de la construction sociale de ce qui est au fondement même de cette intersubjectivité, le langage. De manière logique, cette radicalisation des thèses constructivistes conduit à questionner les conditions de la production de toutes les formes de savoir. Le principe de réflexivité serait donc ici de mise, bien plus que dans le constructivisme réaliste. Tout chercheur se devrait de questionner son propre savoir et les biais que ce dernier implique nécessairement. Dans sa formulation la plus extrême, ce constructivisme poststructuraliste va même jusqu'à postuler l'impossibilité de toute connaissance scientifique. Parce qu'elles déconstruisent les conditions mêmes de la formation d'un savoir scientifique, les approches sociolinguistiques induisent par conséquent un inévitable virage post-positiviste. En suivant cette logique, des auteurs relevant du courant des études critiques de la sécurité comme Michael Dillon, David Campbell, James Der Derian mais aussi, dans une moindre mesure, certains constructivistes, parfois qualifiés de « constructivistes critiques » [144], tels Karin Fierke, Didier Bigo, Jef Huysmans, Bill McSweeney ou encore Jutta Weldes, expriment ainsi leurs doutes quant à la possibilité d'accéder à une connaissance scientifique dite objective ou, au moins, poussent à considérer les discours – en ce compris les discours scientifiques – comme l'expression de rapports de pouvoir [145].

Dans une telle perspective, on ne s'étonnera pas des affinités existant entre certains de ces auteurs et les travaux de sociologues ou de philosophes tels que Pierre Bourdieu ou Michel Foucault. Au premier, ils empruntent la vision de la réalité sociale

---

[143] *Ibid.*, p. 85-87.

[144] Les constructivistes critiques se caractérisent par une approche sociolinguistique, par leur rejet du positivisme mais aussi par une insatisfaction à l'égard des travaux de l'Ecole de Copenhague (voir *infra*). A. Macleod, « Les études de sécurité : du constructivisme dominant au constructivisme critique », *Cultures et Conflits*, 54, 2004, p. 33.

[145] Voir M. Dillon, *The politics of Security. Towards a Political Philosophy of Continental Thought*, Londres et New York, Routledge, 1996 ; D. Campbell, *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Manchester, Manchester University Press, 1998 ; J. Der Derian (ed.), *International Theory. Critical Investigations*, Basingstoke, Macmillan, 1995 ; K. Fierke, Kn. E. Jorgensen, *Constructing International Relations : The Next Generation*, Armonk, New York, M. E. Sharpe, 2001 ; D. Bigo, *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, Paris, Presses de Science Po, 1996 ; J. Huysmans, *The politics of Insecurity. Fear Migration and Asylum in the EU*, Londres et New York, Routledge, 2006 ; B. McSweeney, *Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999 ; J. Weldes, M. Laffey, H. Gusterson, R. Duvall (ed.), *Cultures of Insecurity. States, Communities and the Production of Danger*, Minneapolis, Londres, University of Minnesota Press, 1999.

en tant qu'ensemble de rapports de force entre des groupes sociaux historiquement en lutte les uns avec les autres. Ils empruntent également l'idée suivant laquelle la réalité sociale est un rapport de sens présentant une dimension symbolique. Dans cette vision, elle-même inspirée à Bourdieu par les travaux de Max Weber [146], les représentations et le langage participent à la construction de la réalité mais sont aussi le reflet de rapports de domination. Le politique est envisagé comme un combat opposant des représentations du monde concurrentes et dans lequel la capacité à imposer une langue officielle ainsi que les catégories classificatoires qui l'accompagnent déterminent la nature du rapport de domination [147]. Ainsi, de même que le pouvoir tend à produire et reproduire une « langue légitime » porteuse d'une certaine conception de l'ordre social, la subversion exploite la possibilité de changer le monde social en changeant la représentation, linguistiquement produite, qui contribue à sa réalité [148].

A la pensée de Foucault, ces auteurs empruntent le couple conceptuel savoir-pouvoir désignant l'articulation étroite entre les formes de savoir et les relations de pouvoir. Pour Foucault, le savoir et le pouvoir sont en effet intimement liés par un processus de constitution mutuelle. Il n'y a pas, selon lui, constitution de pouvoir sans constitution corrélative d'un champ de savoir, ni de savoir qui ne suppose et ne constitue en même temps des relations de pouvoir. Le couple savoir-pouvoir implique qu'il ne peut exister d'affirmation dans un champ dépourvu de pouvoir, qu'il ne peut y avoir de vérité sans politique de vérité [149]. La « volonté de savoir » apparue aux XVIe et XVIIe siècles avec la montée en puissance des sciences positivistes prend ainsi la forme d'une « volonté de vérité » exerçant un pouvoir de contrainte sur les différents secteurs de la société. Le système économique capitaliste aurait, par exemple, appuyé sa légitimité sur une théorie de la richesse et de la production [150]. Cette posture très clairement post-positiviste amène logiquement Foucault à s'intéresser de plus près aux pratiques discursives. L'idée foucaldienne de discours dépasse cependant largement les seules règles linguistiques et formelles. Elle implique l'identification de l'« ordre du discours » propre à chaque époque – un tel ordre possédant une fonction normative mettant en œuvre des mécanismes d'organisation du réel à travers la production de savoirs, de stratégies et de pratiques [151].

Suivant ces réflexions lancées par Derrida, Bourdieu, Foucault et bien d'autres, les auteurs des études critiques de la sécurité et les tenants du constructivisme critique s'engagent donc résolument sur le chemin du postmodernisme. Il nous semble qu'ils rencontrent ce faisant deux écueils majeurs. Premièrement, s'il apparaît indispensable

---

[146] Ph. Corcuff, *Les nouvelles sociologies*, *op. cit.*, p. 35-36.

[147] P. Bourdieu, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982, p. 23-46.

[148] *Ibid.*, p. 150.

[149] Les travaux de Foucault sur le système carcéral montrent ainsi comment le développement de la justice criminelle moderne s'est accompagné d'un nouveau pouvoir de juger fondé sur la force légitimatrice de discours « scientifiques » relatifs aux délinquants et aux marginaux. M. Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, coll. Tel, 1997, p. 36.

[150] M. Foucault, *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard, 1971, p. 18-20.

[151] J. Revel, *Le vocabulaire de Michel Foucault*, Paris, Ellipses, 2002, 68 p.

de souligner le rôle du langage dans le processus de construction de la réalité sociale ainsi que les enjeux de pouvoir sous-tendant les échanges linguistiques, le projet de déconstruction radical proposé par les postmodernes paraît conduire à une impasse. En effet, puisque tout est discours, puisque le propos scientifique lui-même n'est qu'un discours construit au travers des catégories et concepts imposés par l'ordre dominant, toute recherche scientifique est condamnée à déboucher sur un processus réflexif infini dans lequel le savoir produit par le chercheur finira toujours par devenir lui-même l'objet d'étude. Afin d'éviter ce piège, les auteurs postmodernes n'hésitent d'ailleurs pas à développer leur propre langage – un langage alternatif au langage scientifique dominant du réalisme et de ses descendants. Ils produisent ainsi un contre-discours se caractérisant par une certaine obscurité, pour ne pas dire une obscurité certaine, pour les non-initiés [152]. Ce contre-discours est aux antipodes de la conception durkheimienne du langage scientifique qui doit tout aussi bien satisfaire aux critères de cohérence intellectuelle et de pertinence heuristique que maintenir une proximité maximale avec le sens commun. Le relativisme extrême des thèses postmodernes pousse par ailleurs nombre de chercheurs, en particulier dans le champ des études critiques, à délaisser les analyses empiriques au profit de débats disciplinaires ou de réflexions théoriques. Sur soixante et un articles étiquetés « postmodernes » et recensés dans les revues *Millenium*, *International Studies Quarterly*, *International Organization* et *International Affairs*, Stéphane La Branche identifie ainsi pas moins de quarante et un articles métathéoriques, c'est-à-dire sans lien avec un quelconque objet empirique [153].

La seconde limite rencontrée par les auteurs postmodernes et constructivistes critiques tient à la normativité de leurs analyses. Précisons toutefois qu'il ne s'agit pas ici d'un « travers » méthodologique inconscient mais au contraire d'un choix délibéré et parfaitement assumé. Le constructivisme critique et la théorie critique se rejoignent en effet pour défendre un projet émancipateur ou, au minimum, une analyse critique des relations internationales et de la sécurité [154]. Appuyant leurs réflexions sur l'œuvre de Gramsci ou sur celles de certains auteurs de l'Ecole de Francfort [155], les partisans du constructivisme critique attaquent le *statu quo* intellectuel et politique et proposent des alternatives radicales. Keith Krause et Michael Williams en appellent ainsi à une reconceptualisation du concept de sécurité instruite du principe de réflexivité [156] ; Ken Booth donne aux théories critiques un objectif d'émancipation : « *freeing people*,

---

[152] Sur le projet d'un langage postmoderne alternatif, voir St. La Branche, « L'apport de Foucault aux théories des relations internationales : une critique du postmodernisme anglo-saxon », *in* S. Meyet, M.-C. Naves, Th. Ribemont (dir.), *Travailler avec Foucault : retours sur le politique*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 127-129.

[153] *Ibid.*, p. 124-125.

[154] A. Macleod, « Les études de sécurité », *loc. cit.*, p. 24.

[155] Chr. Brown, « Critical theory and postmodernism in international relations », *in* A.J.R. Groom, M. Light (ed.), *Contemporary International Relations : A Guide to Theory*, Londres, New York, Pinter Publisher, 1994, p. 58-59.

[156] K. Krause, M. Williams, « Preface : Toward Critical Security Studies », *in* K. Krause, M. Williams (ed.), *Critical Security Studies. Concepts and Cases*, Londres, University College London, 1997, p. x-xiii et p. 110.

as individuals and groups, from the social, physical, economic, political, and other constraints that stop them from carrying out what they would freely choose to » [157]. De leur côté, si les constructivistes critiques ne font pas de l'Ecole de Francfort ou du marxisme leur référence théorique, ils n'en estiment pas moins que la théorie sociale est une arme pour livrer bataille contre l'inégalité et l'injustice dans la politique mondiale [158]. Ils construisent dès lors un pont entre le constructivisme classique et la théorie critique.

Pour ces raisons – relativisme extrême et prétentions normatives –, il nous semble difficile de nous inscrire pleinement dans la perspective du constructivisme critique et, à plus forte raison, dans celle de la théorie critique. Notre refus d'adopter sans réserve une posture post-positiviste ne nous paraît pas relever, comme le suggère Karin Fierke [159], d'une simple stratégie de légitimation de l'approche constructiviste à l'égard des courants dominants des relations internationales. Il résulte d'un choix épistémologique et méthodologique postulant la possibilité de produire un savoir de type scientifique. Pour autant, nous reconnaissons que ces courants enrichissent utilement la réflexion. En intégrant le rôle du langage, ils insistent sur le caractère mouvant de la réalité sociale. Ce faisant, ils contribuent à souligner l'importance du changement et de l'histoire dans les études de la sécurité.

B. La menace, un concept dynamique

Nous avons vu que l'approche constructiviste s'est développée en grande partie en tant que critique du néo-réalisme et de son incapacité à prévoir la fin de la guerre froide. De manière générale, il est reproché au néo-réalisme – singulièrement à celui de Kenneth Waltz – de ne pas appréhender le changement dans les relations internationales. L'approche waltzienne est perçue comme profondément conservatrice. L'idée de structure y rendrait impossible toute prise en compte des unités composant le système, de leurs caractéristiques et de leur évolution. Elle conduirait à assimiler les intérêts nationaux et les identités à des réalités anhistoriques [160]. A l'inverse, le projet constructiviste se définit comme une approche théorique visant à rendre compte du changement. Pour Emanuel Adler, l'un des principaux représentants du constructivisme « traditionnel », « (...) *constructivists of all types are not interested in how things are but in how they became what they are* » [161]. Au sein même du courant constructiviste, les travaux menés dans le cadre de l'Ecole de Copenhague ont, au premier chef, contribué au développement d'une conception dynamique de la sécurité. Le concept de « sécurisation » élaboré par Ole Wæver en est sans doute la meilleure illustration (1). Ce concept sera cependant très largement discuté et critiqué à l'intérieur même de la mouvance constructiviste (2).

---

[157] K. Booth, « Security and Self : Reflections of a Fallen Realist », *in* K. Krause, M. Williams (ed.), *Critical Security Studies. op. cit.*, p. x-xiii et p. 110.

[158] J.S. Barkin, « Realist Constructivism », *International Studies Review*, 5/3, 2003, p. 325-342.

[159] K. Fierke, « Critical Methodology and Constructivism », *in* K. Fierke, Kn. E. Jorgensen, *Constructing International Relations : The Next Generation*, *op. cit.*, 2001, p. 115-135.

[160] K. Waltz, *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill, 1979.

[161] E. Adler, « Constructivism and International Relations », *loc. cit.*, p. 101.

1. Sécurisation et désécurisation : la construction discursive de la menace

La publication de l'ouvrage *People States and Fear* en 1983 est à l'origine d'un débat intellectuel particulièrement riche dans la discipline des relations internationales. En lançant une dynamique de recherche fertile, s'épanouissant autour du *Centre for Peace and Conflict Research* de Copenhague, les travaux qui seront menés dans le cadre de ce qui ne tardera pas à être appelé l'« Ecole de Copenhague » [162] se proposeront pour l'essentiel de redéfinir le concept de sécurité et d'y introduire la question des identités sociales. Comme l'indique le sous-titre du livre de Barry Buzan – *Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* – mais aussi celui de l'un des premiers ouvrages produits par l'équipe du centre danois, l'ambition n'est alors rien de moins que d'élaborer un agenda pour les études de la sécurité internationale dans une ère post-guerre froide [163].

Dans cette perspective, l'un des premiers apports de l'Ecole de Copenhague – le plus contesté également – consiste en l'élaboration du concept de « sécurité sociétale ». Ce concept est initialement avancé par Buzan. Dans une optique d'élargissement de la conception de la sécurité aux domaines non militaires, ce dernier propose d'identifier cinq secteurs de la sécurité dont il importe d'examiner la place dans des agendas de sécurité : la sécurité militaire, la sécurité politique, la sécurité économique, la sécurité sociétale et enfin la sécurité environnementale [164]. Pour Buzan, la fin de la guerre froide brouille en effet considérablement l'image de la menace. Elle rend indispensable une analyse segmentée du champ de la sécurité qui ne peut désormais plus se réduire à la seule sécurité nationale. Cette analyse segmentée doit permettre d'étudier le rôle de chacun des secteurs dans la légitimation des politiques de sécurité. Dans un contexte marqué par une inquiétude croissante à l'égard des flux migratoires, l'identité, au même titre que l'environnement, le système politique ou encore l'économie, est ainsi élevée au rang de préoccupation sécuritaire majeure. Pour les tenants de l'Ecole de Copenhague, la sécurité sociétale se définit dès lors comme :

> « (...) *the ability of a society to persist in its essential character under changing conditions and possible or actual threats. More specifically, it is about sustainability, within acceptable conditions for evolution, of traditional patterns of language, culture, association, and religious and national identity and custom* » [165].

---

[162] L'expression « Ecole de Copenhague » a semble-t-il été utilisée pour la première fois par Bill McSweeney qui est également l'un des principaux critiques des travaux menés par celle-ci. Voir B. McSweeney, « Identity and Security : Buzan and the Copenhagen School », *Review of International Studies*, 22, 1996, p. 81-93.

[163] B. Buzan, *People, States and Fear*. *An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, *op. cit*. Voir également B. Buzan (*et al.*), *The European Security Order Recast : Scenarios for the Post-Cold War Era*, Londres, Pinter, 1990.

[164] B. Buzan, *People, States and Fear*, *op. cit.*, p. 116-134. Pour une lecture critique voir J. Huysmans, « Revisiting Copenhagen : Or, On the Creative Development of Security Studies Agenda in Europe », *European Journal of International Relations*, 44/4, p. 486-490.

[165] O. Wæver, « Societal security : the concept », *in* O.W Wæver, B. Buzan, M. Kelstrup, P. Lemaitre (*et al.*), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Londres, Pinter Publishers, 1993, p. 23.

Nous reviendrons sur cette notion de sécurité sociétale lorsque nous examinerons les figures de la menace se dégageant de la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine. Si nous l'évoquons à ce stade, c'est essentiellement parce que le concept de « sécurisation » développé par Ole Wæver apparaît comme une tentative de réponse aux critiques adressées à l'idée de sécurité sociétale [166]. Ce concept fait en effet l'objet de lourdes charges dont l'une des principales souligne le risque de réification des identités inhérent à cette approche [167]. En insistant finalement bien plus sur la persistance et la durabilité des schèmes culturels, linguistiques et religieux que sur leur évolution, la définition proposée par Wæver accuse, il est vrai, une dimension statique évidente. Elle apparaît en contradiction avec l'ambition constructiviste de penser le changement et la fluidité de la réalité sociale. C'est en grande partie pour répondre à cette critique que Wæver élabore le couple sécurisation/désécurisation.

Formalisé dans un chapitre de l'ouvrage collectif *On Security*, dirigé en 1995 par Ronnie Lipschutz, le concept de sécurisation implique une modification complète dans l'approche des questions sécuritaires. Depuis le milieu des années 1980, le concept de sécurité a suscité un nombre impressionnant d'études dont la plupart se sont penchées sur l'épineuse question de la définition du terme. Son champ d'extension (sécurité nationale *vs* conception élargie de la sécurité) ou son objet de référence (l'Etat *vs* l'individu) occupent alors l'essentiel des discussions [168]. La sécurité elle-même continue généralement d'être envisagée comme une réalité susceptible d'être enfermée dans une définition ou un concept. Le choix d'Ole Wæver consistera à contourner cette position, voire à en prendre le parfait contre-pied. Approfondissant l'analyse de Barry Buzan, pour qui la sécurité est un concept « essentiellement contesté » [169] – c'est-à-dire un concept dont la définition fait elle-même l'objet d'un conflit de fond –, il estime qu'il est vain de poursuivre sur la voie de la définition de la sécurité. Il propose de ne plus s'interroger sur ce qu'*est* la sécurité mais plutôt sur la manière dont une question *devient* une question de sécurité. Mobilisant la théorie du langage de John Austin et en particulier ses réflexions relatives aux actes illocutoires [170],

---

[166] A. Macleod, « Les études de sécurité », *loc. cit.*, p. 41.

[167] B. McSweeney, *Security, Identity and Interests*, *op. cit.*, p. 70.

[168] Ian Manner identifie cinq types d'approche : l'extension (*broadening security*), l'approfondissement (*deepening security*), l'« épaississement » méthodologique (*thickening security*), l'approche ontologique (*being security*) et enfin la vectorisation (*vectoring security*). L'approche de Wæver correspond à cette cinquième et dernière approche. Voir I. Manners, « European [security] Union : from existential threat to ontological security », Copenhagen Peace Research Institute, working paper, December 2001, p. 8-12.

[169] B. Buzan, *People, State and Fear*, *op. cit.*, p. 7. Buzan emprunte en réalité le concept à W.B. Gallie. Voir W.B. Gallie, « Essentially contested concepts », *in* M. Black (ed.), *The importance of language*, Londres, Cornell University Press, 1969, p. 121-146.

[170] Austin distingue les actes locutoires qui sont considérés comme significatifs ; les actes illocutoires qui sont des actes significatifs mais dotés d'une certaine force conventionnelle et les actes perlocutoires qui ont un certain effet non conventionnel. J. Austin, *Quand dire, c'est faire*, *op. cit*.

il conçoit dès lors la sécurité comme un processus. Elle est un acte de langage, un « *speech act* » [171] :

> « *With the help of language theory, we can regard « security » as a* speech act. *In this usage, security is not of interest as a sign that refers to something more real ; the utterance* itself *is the act. By saying it, something is done (as in betting, giving a promise, naming a ship). By uttering « security », a state-representative moves particular development into a specific area, and thereby claims a special right to use whatever means are necessary to block it* » [172].

La sécurisation est un processus discursif performatif – les questions de sécurité sont celles qui ont été présentées comme telles par les détenteurs du pouvoir – dans lequel l'énonciation du terme « sécurité » constitue un acte supposant une forme première de réalité. En d'autres termes, pour Wæver, produire un énoncé (*dire*) c'est exécuter une action (*faire*) [173]. Par cet acte de langage, les acteurs, plus spécifiquement les représentants d'un Etat, positionnent une problématique en dehors des termes traditionnels du débat politique. En évoquant la sécurité, c'est-à-dire en identifiant une menace, ils outrepassent les règles habituelles du jeu politique et placent les enjeux dans un cadre politique particulier où l'on est en droit de recourir à des moyens exceptionnels [174]. La sécurisation apparaît donc comme une forme extrême de politisation [175]. En outre, parce qu'elle est un acte de langage et non pas le simple constat d'une réalité objective, la sécurité est évolutive. Une question peut être sécurisée, c'est-à-dire entrer discursivement dans le champ de la sécurité, mais également faire l'objet d'un processus de désécurisation. Pour peu que les acteurs pertinents cessent de construire politiquement une problématique comme étant une question de sécurité, celle-ci cesse en principe de l'être. Le couple sécurisation/désécurisation est donc potentiellement porteur tant d'un élargissement que d'une contraction du champ de la sécurité [176].

Dans cette perspective, la sécurité et l'insécurité ne s'opposent plus sur un mode binaire. La sécurité renvoie à une situation caractérisée par l'existence d'un problème de sécurité et par une prise en compte politique de ce problème. L'insécurité renvoie pour sa part à une situation marquée par l'existence d'un problème de sécurité qui ne fait pas l'objet d'une prise en compte politique. La sécurité est donc par essence relative. Sa définition dépend de l'usage qui en est fait et non pas de l'existence ou de l'absence de menaces [177]. Fidèle aux enseignements de Berger et Luckmann, Wæver insiste sur la construction intersubjective de la sécurité. Un acteur ne peut à lui seul sécuriser une question. La sécurisation n'a lieu qu'à condition que le discours

---

[171] O. Wæver, « Securitization and Desecuritization », *in* R. Lipschutz (ed.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995, p. 54-57.

[172] *Ibid.*, p. 55.

[173] A. Ceyhan, « Analyser la sécurité : Dillon, Wæver, Williams et les autres », *Cultures et Conflits*, 31-32, 1998, p. 50.

[174] O. Wæver, « Insécurité, identité : une dialectique sans fin », *in* A.-M. Le Gloannec (dir.), *Entre Union et nations. L'Etat en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 98-99.

[175] B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *Security*, *op. cit.*, p. 23.

[176] O. Wæver, « Securitization and Desecuritization », *loc. cit.*, p. 55-56.

[177] *Ibid.*, p. 56.

sécurisant ait été accepté et considéré comme légitime par le public auquel il était adressé. Cette acceptation n'implique toutefois pas forcément que l'accord ait été obtenu dans le cadre d'une libre discussion démocratique. Wæver n'écarte pas un éventuel rapport de domination ou la menace de l'usage de moyens de coercition [178]. Un acteur peut donc produire un énoncé de sécurité – *securitizing move* – sans que celui-ci porte ses fruits. Il n'y aurait dans ce cas qu'une intention de sécurisation et non une sécurisation à proprement parler. Ole Wæver relève ainsi trois conditions pour qu'un tel acte de langage se révèle efficace [179]. Premièrement, la menace doit être une « menace existentielle ». Elle doit impliquer un degré de dangerosité tel pour l'ordre politique qu'un point de non-retour est envisageable, tout en offrant une issue possible. Deuxièmement, la situation décrite doit nécessiter une intervention urgente de l'autorité politique. Elle doit surseoir à la prise en compte de n'importe quelle autre question. Troisièmement, la sécurisation doit avoir des conséquences sur les relations entre les acteurs en présence en provoquant une transgression des règles généralement en vigueur.

Le concept de sécurisation développé par Wæver est donc, au même titre que le constructivisme réaliste d'Alexander Wendt, à la croisée du réalisme et du constructivisme. Il est incontestablement constructiviste dans la mesure où il analyse les enjeux de sécurité sous l'angle de la construction sociale des menaces, mais il est en même temps réaliste car les menaces prises en considération restent des menaces dites « existentielles » touchant avant tout les Etats [180]. Comme le fait remarquer Michael Williams, l'approche de Wæver emprunte même au réalisme le plus dur, à savoir celui de Carl Schmitt [181]. Si l'on reprend l'une après l'autre les trois conditions d'une sécurisation efficace, la parenté est en effet flagrante. Tout d'abord, la définition de la sécurisation comme forme extrême de politisation présente des accents schmittiens évidents, si l'on se souvient que, pour le juriste allemand, l'essence du politique tient précisément dans la capacité à décider dans des circonstances exceptionnelles. On retrouve, tant chez Schmitt que chez Wæver, la définition des circonstances exceptionnelles comme situation dans laquelle c'est la survie de la communauté politique qui est – objectivement ou subjectivement – remise en cause [182]. S'appuyant sur l'œuvre de Clausewitz dans laquelle la perspective de la guerre reste l'horizon indépassable, Wæver affirme que : « *Threats seen as relevant are, for the most part, those that effect the self-determination and sovereignty of the unit. Survival might sound overly dramatic but it is, in fact, the survival of the unit as basic political unit – a sovereign state – that is the key* ». Ensuite, une telle situation implique, chez les deux auteurs, une intervention urgente, « *a breaking free of rules* » pour reprendre les termes de Wæver, et la suspension du cours normal du

---

[178] B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *Security*, *op. cit.*, p. 25.

[179] *Ibid.*, p. 26.

[180] Tout comme Wendt, Wæver reconnaît explicitement cette filiation avec le réalisme. Voir O. Wæver, « Securitization and Desecuritization », *loc. cit.*, p. 55.

[181] M. Williams, « Words, Images, Enemies : Securitization and International Politics », *International Studies Quarterly*, 47, 2003, p. 515-521.

[182] O. Wæver, « Securitization and Desecuritization », *loc. cit.*, p. 52-53.

jeu politique [183]. Le souverain est celui qui peut – et doit – agir en marge de l'ordre juridique traditionnel lorsque la conservation de l'Etat est en jeu. Dans l'optique décisionniste, cette intervention représente d'ailleurs un « test de souveraineté » pour les acteurs. Enfin, l'idée selon laquelle la sécurisation doit avoir des conséquences sur les relations entre les acteurs en présence fait inévitablement penser à la construction du couple *ami-ennemi*. L'invocation d'une menace existentielle est constitutive d'un sentiment d'appartenance. A l'opposition ami-ennemi de Schmitt correspond chez Wæver un *Nous* politique qui se trouve d'ailleurs en partie à la base du concept de sécurité sociétale [184].

2. Les limites du concept de sécurisation

La conception de la sécurité comme processus discursif ouvre une nouvelle voie dans l'approche scientifique des questions sécuritaires. Elle permet de penser ensemble l'interpénétration des processus de sécurisation et la construction sociale de la menace. Didier Bigo estime ainsi que, si elle est menée jusqu'au bout, cette approche permet de se mettre à distance de la production et des producteurs de rhétoriques sécuritaires. Elle permet de mettre en lumière « (...) la part de fantasmes, d'intérêts à court ou long terme, d'enjeux prosaïques comme des conceptions du monde qui traversent le processus de sécurisation » [185]. Pour autant, diverses objections peuvent être opposées aux développements théoriques proposés par Wæver. Il est ainsi possible d'identifier trois critiques majeures. Les deux premières peuvent être qualifiées de sociologiques tandis que la troisième est d'ordre épistémologique.

La première critique renvoie à la question des caractéristiques propres aux acteurs et à leur impact sur la capacité à produire un énoncé sécuritaire efficace. Dit autrement, elle pose la question suivante : *qui* peut *dire* la sécurité ? La théorie d'Ole Wæver n'apparaîtrait pas pleinement satisfaisante dans la mesure où les trois conditions d'une sécurisation réussie ne disent rien des acteurs participant au processus. A lire les premiers travaux de Wæver, il semblerait que, tout en concernant toujours l'une ou l'autre dimension de l'Etat, le processus de sécurisation puisse être lancé par n'importe quel acteur. Dans son article *Securitization and Desecuritization*, l'auteur semble en effet insister principalement sur le rôle des élites traditionnelles, c'est-à-dire des élites étatiques, tout en ne se montrant jamais véritablement explicite sur ce point [186]. Or, tous les discours ne se valent pas. Tous ne présentent pas la même efficacité, la même capacité à produire des effets sécurisants. Plusieurs auteurs ont ainsi pointé chez Wæver une tendance à confondre le monde vécu et le monde perçu [187]. En voulant montrer que toutes les questions sont potentiellement sécurisables, Wæver oublierait d'examiner la position sociale de ceux qui énoncent des jugements sur la sécurité. Pour Didier Bigo, il convient donc de distinguer les discours « sérieux » des autres

---

[183] B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *Security*, *op. cit.*, p. 26.

[184] M. Williams, « Words, Images, Enemies », *loc. cit.*, p. 517-518.

[185] D. Bigo, « L'Europe de la sécurité intérieure. Penser autrement la sécurité », *in* A.-M. Le Gloannec (dir.), *Entre Union et nations. L'Etat en Europe*, *op. cit.*, p. 69.

[186] O. Wæver, « Securitization and Desecuritization », *loc. cit.*, p. 57.

[187] D. Bigo, « L'Europe de la sécurité intérieure. Penser autrement la sécurité », *loc. cit.*, p. 70.

discours. Le poids des différents agents dépend en effet de leur capital social [188]. Les discours portés par les hommes politiques, en particulier ceux en charge des questions de sécurité (ministres de l'Intérieur, de la Justice ou encore de la Défense), mais également par les professionnels et experts de la sécurité (militaires, policiers, services de renseignement etc.), ont ainsi plus de poids que ceux des simples citoyens ou militants. Autrement dit, il manque à l'interprétation performative et générique du langage de Wæver une étude de la culture politique et de l'institutionnalisation des pratiques de sécurité [189]. Tout réduire à un simple acte de langage ne dit rien sur la complexité du processus qui a mené à la décision de déclarer que tel ou tel objet relève du champ de la sécurité ni sur les raisons pour lesquelles cette décision a été acceptée.

La seconde critique prolonge la première. Non seulement l'approche de Wæver ne distinguerait pas clairement la position sociale des acteurs, mais elle tendrait en outre à focaliser l'analyse sur celui qui énonce le discours sécuritaire. Elle n'examinerait pas la confrontation entre les différentes définitions de la situation et la concurrence potentielle existant entre ces énoncés. Rejoignant sur ce point les thèses de Pierre Bourdieu, pour qui les représentations et le langage sont le reflet d'un combat entre groupes sociaux dans lequel chacun tente d'imposer à l'autre sa domination, Bigo estime en particulier que la labellisation [190] est toujours le produit d'un rapport de force pour l'énoncé légitime [191]. Il considère que Wæver sous-estime la dimension intersubjective des processus à l'œuvre. Le risque inhérent aux approches se concentrant sur la logique de l'énonciation et du *speech act* serait dès lors de pousser à n'étudier qu'un seul côté de la relation, à savoir celui de l'énonciateur, au détriment d'une étude plus large des rapports de force symboliques. Le concept de sécurisation tel que présenté par Wæver serait donc trop linguistique et pas assez sociologique. En ne posant pas la question « qui sécurise ? », Wæver passerait à côté de l'analyse des

---

[188] Le capital social se définit comme « l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissances et d'inter-reconnaissance ; ou, en d'autres termes, d'appartenance à un groupe, comme ensemble d'agents qui ne sont pas seulement dotés de propriétés communes (susceptibles d'être perçues par l'observateur, par les autres ou par eux-mêmes) mais sont aussi unis par des liaisons permanentes et utiles ». P. Bourdieu, « Le capital social : notes provisoires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 31, 1980, p. 2-3. Voir aussi R. Putnam, *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon et Schuster, 2000, p. 65-78.

[189] J. Huysmans, « Dire et écrire la sécurité : le dilemme normatif des études de la sécurité », *Cultures et Conflits*, 31-32, 1998, p. 195.

[190] La théorie de la labellisation (*labelling*) est issue du courant sociologique interactionniste. Elle est une réponse aux théories positivistes qui expliquent la déviance sociale par l'existence de conditions objectives particulières (profils psychologiques, acquis génétiques, etc.). Le processus de labellisation est un processus de classement par lequel un groupe social ou un comportement est désigné comme transgressant les normes du groupe. Voir G. Marshall (ed.), *The Concise Oxford Dictionary of Sociology*, Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 273-275.

[191] D. Bigo, « L'Europe de la sécurité intérieure. Penser autrement la sécurité », *loc. cit.*, p. 69.

rapports de domination. L'accent mis sur le langage laisserait dans l'ombre tout ce qui ne relève pas directement de l'acte de parole : les gestes, les manœuvres, les rituels de démonstration de force qui, sans pour autant relever du *speech act* au sens étroit de l'expression, constituent autant d'éléments participant à la sécurisation. Enfin, l'approche de Wæver tendrait à ramener le processus discursif à une simple tactique poursuivie plus ou moins consciemment par les acteurs. Or, pour Bigo, il n'y a pas forcément de complot d'un groupe contre un autre mais plutôt des effets de champ. Les énoncés de sécurité efficaces reposeraient bien plus sur un principe de mise en série que sur leur contenu à proprement parler [192]. Résumant la situation en des termes très foucaldiens, Bigo affirme ainsi que :

> « La sécurisation repose sur la capacité des acteurs à produire un « savoir-pouvoir » congruent avec les lectures du monde, d'où l'importance de la convergence, sur une figure (par exemple l'immigré), de peurs provenant de secteurs différents (peur du terrorisme, du crime, de la révolte sociale, du chômage, de la maladie, du cosmopolitisme et du mélange). La sécurisation dépend des possibilités des acteurs de constituer des statistiques, de les mettre en série, de pouvoir les soumettre à des protocoles de recherche, de produire une « vérité » » [193].

Dans des textes postérieurs, Ole Wæver tentera de répondre aux critiques formulées par Bigo quant au caractère excessivement linguistique de sa théorie. Il reconnaîtra que les acteurs n'occupent pas tous la même position et que certains, plus que d'autres, disposent d'une voix considérée comme légitime dans le champ de la sécurité [194]. Pour autant, Wæver ne poussera pas l'analyse plus loin [195]. Estimant que la position de pouvoir ne permet pas d'expliquer à elle seule le succès d'un mouvement de sécurisation, il refusera de rallier les positions de Didier Bigo. Il soutiendra plutôt que l'étude de la sécurité doit être avant tout une analyse de la pratique et non pas des acteurs [196]. Surtout, en dépit des critiques lui reprochant son stato-centrisme, Wæver réaffirmera la centralité du concept de souveraineté et, par conséquent, l'importance des acteurs étatiques. S'appuyant sur les travaux de Robert Keohane et prenant acte des évolutions liées à l'intégration européenne, il se contentera de reconnaître le changement de signification de ce concept et non pas sa disparition.

La troisième et dernière critique, moins fondamentale selon nous, est plus spécifiquement développée par Jef Huysmans. En réalité, elle ne concerne pas que les travaux de Wæver mais bien l'ensemble des approches de type constructiviste. Huysmans estime que, de manière générale, les études constructivistes sont inévitablement confrontées à ce qu'il appelle un « dilemme normatif » lié aux conditions de production du discours scientifique [197]. Cette critique est ainsi connectée à la question de la réflexivité examinée plus haut. Dans une perspective épistémologique typiquement postmoderne, Huysmans souligne que l'analyste dépend

---

[192] *Ibid*.
[193] *Ibid.*, p. 70-71.
[194] O. Wæver, « Insécurité, identité : une dialectique sans fin », *loc. cit.*, p. 105-106.
[195] A. Macleod, « Les études de sécurité », *loc. cit.*, p. 45.
[196] B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *Security*, *op. cit.*, p. 31-32.
[197] J. Huysmans, « Dire et écrire la sécurité », *loc. cit.*, p. 185.

lui-même du langage de la sécurité dans le cadre de ses recherches. Il doit en tenir compte et y recourir pour formuler ses idées. Appliquant cette réflexion au concept de sécurisation, Huysmans soulève dès lors le paradoxe suivant : même lorsqu'il tente de déconstruire les discours sécuritaires dominants, le chercheur contribue, par sa propre démarche, à sécuriser les objets qu'il étudie. Dire que l'immigration est une matière sécurisée, c'est-à-dire une matière n'ayant pas « par essence » sa place dans le domaine de la sécurité, reviendrait en définitive à établir une connexion entre sécurité et immigration. Cette connexion participerait elle-même au processus de sécurisation qui fait pourtant l'objet de l'analyse.

Une fois de plus, l'argument n'est pas dénué de sens. Il a le mérite d'inciter le chercheur à se pencher sur le rôle de sa recherche dans la construction sociale de la réalité. Cette réflexion risque cependant de verser dans une hyper-réflexivité aporétique. De plus, l'idée de dilemme normatif évoquée par Huysmans est très connotée. Elle est le reflet de la posture normative propre au postmodernisme. C'est en effet parce que la démarche constructiviste postmoderne implique une volonté d'émancipation, c'est-à-dire une volonté de lutter, au plan tant scientifique que politique, contre un discours dominant, que le dilemme normatif se pose. C'est l'ambition sous-jacente d'une critique politique qui rend difficilement acceptable l'idée que le discours scientifique puisse lui-même participer aux processus de sécurisation. Huysmans en est d'ailleurs bien conscient. Il reconnaît l'impasse dans laquelle conduisent ses propres réflexions. Selon lui, le constructivisme est finalement obligé d'accepter le dilemme normatif comme un dilemme insurmontable [198]. Il ne peut échapper au fait qu'en « écrivant la sécurité » on risque de contribuer à la sécurisation d'un champ. La seule solution acceptable se trouverait dès lors dans une approche médiane entre celles de Wæver et Bigo : la « théorisation » [199]. Ce n'est qu'en abandonnant sa posture critique pour privilégier une approche heuristique que le chercheur peut modérer le risque de réification de la sécurité et des menaces. L'*explication* par le chercheur du travail de structuration de la formation discursive doit donc être la priorité. Elle suppose d'examiner la formation du discours sécuritaire dans ses contextes symboliques et institutionnels [200].

En définitive, il ressort de ces diverses critiques que le concept de sécurisation doit être manipulé avec prudence. Tel que développé par Ole Wæver, il accuse d'évidentes faiblesses. Ces dernières ne doivent cependant pas nous conduire à rejeter purement et simplement la notion. Complétée par une contextualisation institutionnelle et historique indispensable, elle permet de rendre compte de la fluidité de l'idée de menace dans le temps et dans l'espace. Moyennant ces amendements, nous l'utiliserons par conséquent dans les chapitres suivants.

---

[198] *Ibid.*, p. 193.

[199] Pour appuyer sa propre approche, Jef Huysmans propose une lecture croisée de Ole Wæver et Didier Bigo. Il affirme explicitement s'appuyer sur les travaux de ces deux auteurs, les plus riches à ses yeux, pour construire sa propre réflexion. *Ibid.*, p. 193-202.

[200] *Ibid.*, p. 192.

3. Conclusion

Dans un XVIIe siècle résonnant de la fureur des guerres civiles et de religions, Thomas Hobbes affirmait que gouverner consiste à imposer aux hommes, par la menace de la punition, le respect du pacte social, c'est-à-dire leur propre désir d'ordre et de sécurité. La crainte est pour l'auteur anglais une arme du Prince. Mais, n'adoptant pas la posture cynique d'un Nicolas Machiavel, cette arme ne doit pas, selon Hobbes, servir à satisfaire la seule soif de puissance du souverain. L'institution d'un pouvoir politique absolu n'a de sens qu'en tant que condition nécessaire au salut du peuple. La crainte est par conséquent un instrument du pouvoir qui est lui-même l'instrument de la sécurité collective et individuelle. Si l'on suit l'intuition philosophique hobbesienne, la crainte ne peut dès lors être envisagée comme une réalité extérieure à la société. Elle ne s'impose pas de haut en bas, du Prince vers ses sujets. Bien au contraire, si l'on veut bien relire l'œuvre du penseur de Malmesbury en ignorant l'odeur de souffre qui l'accompagne trop souvent, la crainte apparaît plutôt comme un mécanisme politique, une technique de gouvernement nécessitant l'implication de tous. La crainte devient une modalité de la vie collective nourrie par la participation consciente du peuple, des élites de la société mais aussi d'institutions telles que les Eglises ou les universités.

Près de quatre siècles plus tard, la vision de l'auteur anglais n'a rien perdu de sa lucidité ni de sa pertinence. Naturellement, l'usage politique de la crainte ne prend plus aujourd'hui les traits du *Léviathan*, monstre biblique suscitant l'effroi du peuple. Elle s'inscrit plutôt dans un ensemble de mécanismes subtils traduisant une mise à l'écart progressive de la violence dans les sociétés modernes – en ce compris la violence physique émanant du pouvoir lui-même. Comme l'ont souligné Max Weber, Guglielmo Ferrero ou, plus récemment et sur un mode critique, Zygmunt Bauman, la crainte entretient désormais une relation complexe avec le consentement. L'emphase politique mise sur les insécurités s'accompagne en effet d'une demande de sécurité dans laquelle le politique trouve la justification de son propre pouvoir. La légitimité politique apparaît étroitement liée à la capacité à faire peur. Cette peur a cependant changé de nature. Elle n'est plus la peur du souverain lui-même qui, sans pour autant les abandonner véritablement, semble se défaire de ses habits effrayants, mais plutôt la peur d'un Autre, d'un en-dehors, contre lequel le Prince devrait défendre ses sujets. Tel Janus, le politique présenterait toujours deux visages : celui de l'autorité imposant l'ordre par la menace de la sanction, et celui du défenseur du corps social protégeant la société des périls intérieurs et extérieurs. Le premier visage tend aujourd'hui à s'effacer – symboliquement s'entend – au profit du second. De cette évolution, il ressort une importance accrue des discours sur les périls. La légitimité de l'autorité politique découle de moins en moins de la possibilité d'imposer des choix sociaux par le recours à des moyens coercitifs et davantage de l'aptitude à identifier, et à faire accepter comme tels, les phénomènes menaçant le corps social. La mise en forme de la réalité et, en particulier, la désignation des dangers qu'elle contient deviennent dès lors des problématiques essentielles dans le cadre de l'action politique.

Dans cette optique, une étude politologique des rapports unissant les questions de sécurité et la légitimité de l'ordre politique passe inévitablement par une étude des représentations sociales de la menace et de leur utilisation politique. Une telle analyse implique que l'on se penche sur la formation discursive des enjeux de sécurité. C'est

au travers des échanges entre les acteurs que se forment puis s'institutionnalisent les représentations du monde sous-tendant la distinction entre un *Nous* à défendre – le corps social – et un *Autre* dont il faut se protéger – une figure de la menace susceptible de prendre des visages ou des formes différentes suivant le lieu et l'époque. L'idée de discours mobilisée ici ne doit cependant pas être entendue de manière étroite. Nous avons vu qu'en dépit de leurs apports indéniables, les approches exclusivement linguistiques ne permettaient pas la prise en considération de l'ensemble des processus participant à la formation des questions de sécurité. Elles laissent échapper une part essentielle de la dynamique sociale qui ne peut se réduire aux seuls actes de parole. Par « discours » nous entendons par conséquent l'ensemble des énoncés possédant une fonction normative et mettant en œuvre des mécanismes d'organisation du réel à travers la production de savoirs, de stratégies et de pratiques. L'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques dans leur dimension matérielle (création d'institutions et pratiques de ces dernières) relèvent donc tout autant du champ discursif que des prises de positions politiques (déclarations, résolutions, communiqués, recommandations, etc.) ou que des formulations de normes juridiques (lois, décrets, règlements, directives, décisions, etc.). Les modalités de la mise en œuvre des choix politiques apparaissent tout aussi porteuses de sens que les choix politiques eux-mêmes. Elles contribuent, au même titre que ces derniers, à la production de représentations collectives participant à la construction sociale de la réalité.

CHAPITRE II

La lutte contre l'immigration clandestine dans le cadre du projet européen de sécurité intérieure

A l'origine, l'immigration clandestine et la sécurité intérieure ne constituaient pas des domaines de compétence de la Communauté économique européenne. Le traité de Rome de 1957 ne fait aucune mention de ces questions qui seront longtemps considérées comme des matières relevant des seules prérogatives des Etats membres. L'apparition de ces thèmes dans le champ européen correspond en fait au phénomène classique d'élargissement auto-entretenu du domaine d'action de l'Union. C'est en effet par le biais d'un processus de contamination de proche en proche que ces matières ont été progressivement aspirées vers les centres de décision européens [1]. En raison de leur lien, réel ou supposé, avec certaines compétences originelles de l'Union européenne, en l'occurrence la mise en œuvre du marché intérieur, elles ont été perçues comme des questions nécessitant une coordination de l'action des Etats membres [2]. De manière plus précise, c'est la perspective de la libre circulation des personnes – l'une des quatre libertés évoquées par le traité de Rome – annoncée dans le milieu des années 1980 par le processus intergouvernemental Schengen et la conclusion de l'Acte unique européen qui pousse les Etats à envisager une forme de coopération en ces matières.

---

[1] En parlant de « contamination », nous ne faisons pas référence ici au *spillover* fonctionnel de Hernst Haas mais simplement à un processus d'élargissement du champ de compétence de l'Union justifié politiquement par la connexion existant entre différentes matières. Sur le néo-fonctionnalisme voir R. Shwok, *Théories de l'intégration européenne*, Paris, Montchrestien, 2005, p. 58-70.

[2] Le traité de Rome pose le principe de la création d'un marché européen unifié, libéré de toute barrière douanière et impliquant la libre circulation des travailleurs. Voir traité instituant la Communauté européenne, 25 mars 1957, article 48, par. 1 et D. Martin, *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 33-65.

Cette prise en considération de l'asile et de l'immigration se caractérise par une connexion étroite établie entre ces questions et des préoccupations relevant de la sécurité intérieure. La perspective de la suppression des frontières intérieures suscite en effet une inquiétude très vive auprès des services compétents des Etats membres. Ces derniers redoutent les conséquences négatives de la libre circulation et la détérioration du niveau général de sécurité qui pourrait en résulter. La prise en compte initiale de la problématique de l'immigration au niveau européen est donc d'emblée marquée du sceau de l'inquiétude. Elle répond à une volonté d'éviter que l'ouverture des frontières n'entraîne un accroissement significatif des flux migratoires – flux que l'on considère comme porteurs d'instabilité, voire d'une élévation substantielle du niveau de la criminalité. L'objectif des Etats Schengen puis, plus tard, des Etats membres de l'Union est donc d'améliorer la gestion des flux migratoires et de renforcer les contrôles aux frontières. Le dispositif qu'il convient d'appeler, à partir du sommet de Tampere de 1999, la « politique européenne d'immigration et d'asile », prend donc, dès sa naissance, les traits d'une politique de gestion du « risque migratoire ». Les différentes mesures visant à lutter contre l'immigration clandestine vont par conséquent constituer, des origines à nos jours, la colonne vertébrale de la coopération européenne en matière d'immigration et d'asile. En envisageant les phénomènes migratoires sous l'angle de la fraude et de la lutte contre le crime, ces mesures vont cependant forger une image particulièrement négative du migrant.

Dans ce chapitre, nous nous proposons de retracer ce processus de sécurisation des flux migratoires dans l'Union. En nous intéressant aux coopérations menées par les Etats membres dans le cadre de groupes intergouvernementaux tels que les groupes Trevi ou Schengen (1) puis aux travaux menés au sein du Conseil européen suite à l'intégration, à Maastricht, de l'immigration et de l'asile dans le cadre communautaire (2), nous montrerons comment ont été construits de manière systématique des couples conceptuels tels que libre circulation/insécurité ou immigration/menace. Nous montrerons que ces couples conceptuels et les représentations sociales qui les accompagnent structurent la coopération européenne en matière de sécurité intérieure et rendent extrêmement difficile toute tentative de désécurisation des flux migratoires, comme en témoignent l'impact finalement limité des réformes introduites par le traité d'Amsterdam ou des réorientations politiques effectuées à l'occasion du sommet de Tampere (3). Nous montrerons enfin que la tendance à la sécurisation de l'immigration s'est accentuée suite aux attentats du 11 septembre 2001, au point de laisser entrevoir une réduction de l'actuelle politique européenne d'immigration et d'asile à la seule lutte contre l'immigration clandestine (4).

1. Les premières ébauches de la sécurité intérieure européenne : une coopération intergouvernementale hors cadre communautaire

Compte tenu de la sensibilité des matières concernées et de l'absence de toute compétence communautaire dans ce domaine, les premiers travaux menés au niveau européen en matière d'immigration et de sécurité intérieure sont conduits en dehors du cadre communautaire. Les années 1970 et 1980 sont ainsi marquées par une prolifération d'enceintes intergouvernementales, plus ou moins formelles, qui jettent les bases de l'action ultérieure de la Communauté dans le champ de la justice et

des affaires intérieures (A). Parallèlement à ces groupes, une forme particulière de coopération intergouvernementale voit également le jour sous les traits du processus Schengen. Celui-ci va constituer pendant plus d'une dizaine d'années ce que d'aucuns appelleront un « laboratoire » [3] de la libre circulation et de la sécurité intérieure européenne (B).

A. Les groupes informels de la coopération policière

Les bases de la coopération européenne en matière de sécurité intérieure ont été jetées suivant une approche non pas institutionnelle mais pragmatique [4]. Il n'y a là rien de très étonnant. La collaboration opérationnelle entre corps de police apparaît en effet aussi vieille que l'existence de ces corps. A la différence des politiques, les policiers ont toujours estimé que l'arrestation d'un criminel était plus significative que le respect strict du principe de souveraineté [5]. On peut d'ailleurs déceler les premières traces de coopération policière dès le XIXe siècle dans le cadre de la lutte contre les mouvements révolutionnaires – en particulier anarchistes [6]. Au plan européen, les premiers pas de la coopération en matière de sécurité intérieure résultent de l'insatisfaction des policiers à l'égard du fonctionnement des organisations existantes et, singulièrement, d'Interpol qui est jugée trop lente et trop préoccupée par les formes les plus traditionnelles de la criminalité [7]. Or, dans un contexte marqué par le développement du crime transnational, du trafic de drogue et du terrorisme, le besoin d'une coopération efficace entre services de police se fait ressentir de manière de plus en plus pressante. Les décennies 1970 et 1980 sont par conséquent marquées par la création d'un nombre impressionnant de groupes, pour la plupart informels, destinés à répondre aux « nouvelles menaces » représentées par le terrorisme et le trafic de drogue. Le *club de Berne* (1971), le *club de Vienne* (1979), le *club de travail Quantico* (1979), le *Police Working Group On Terrorism* (1979) ou encore le *groupe de Travail tripartite* (1985) sont ainsi actifs dans le domaine de la lutte contre le terrorisme tandis que le *groupe Pompidou* (1971), le *Comité européen de lutte anti-drogue* (1989) ou le *groupe Drogue* (1989) s'illustrent quant à eux dans la lutte contre le trafic de stupéfiants [8].

Dans cette constellation de groupes de travail, le *groupe Trevi* retient l'attention en raison de son importance dans la mise en œuvre du projet européen de sécurité

---

[3] L'expression est généralement attribuée à Edith Cresson.

[4] E. Barbe, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne. Un espace de liberté, de sécurité et de justice*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 17.

[5] Voir H.H. Liang, *The rise of modern police and the European state system from Metternich to the Second World War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

[6] Voir R. Bach Jensen, « The International Anti-Anarchist Conference of 1898 and the Origins of Interpol », *Journal of Contemporary History*, 16/2, 1981, p. 323-347.

[7] D. Bigo, *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, Paris, Presses de Science Po, 1996, p. 69.

[8] Voir M. Sabatier, *La coopération policière européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 45-56 et D. Bigo, *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, *op. cit.*, p. 76-98.

intérieure [9]. La création de ce groupe, qui fait suite à une proposition du Premier ministre britannique Callaghan qui souhaitait réunir de manière régulière les ministres de l'Intérieur afin de discuter des questions d'ordre public, est formalisée à l'occasion du Conseil européen de Rome de décembre 1975. Le groupe Trevi se réunit pour la première fois à Luxembourg en juin 1976. Simple forum de discussion et de rencontre, il ne se révélera cependant pas d'une grande efficacité dans un premier temps. Il ne se réunit que sept fois au cours des dix premières années de son existence [10]. Il faut attendre le milieu des années 1980 et la recrudescence des actions violentes menées en Europe depuis le Proche-Orient (Libye, Syrie, Liban) pour qu'il élargisse son domaine de réflexion et intègre l'ensemble des activités de contrôle du crime que les autres groupes informels traitaient de manière séparée [11]. Au plan structurel, cette évolution se traduit par une institutionnalisation accrue, ainsi que par la création de plusieurs sous-groupes spécialisés chargés de préparer les réunions ministérielles : le groupe Trevi I correspond à la formation initiale et traite du terrorisme et de l'échange d'informations en ce domaine ; le groupe Trevi II consacre son activité au maintien ou au rétablissement de l'ordre public ; le groupe Trevi III s'attache, à partir de 1985, à la criminalité organisée et, en particulier, au trafic de stupéfiants ; enfin, le groupe Trevi 92, créé en 1989, vise à examiner les conséquences de la suppression des contrôles aux frontières intérieures de la Communauté [12].

Ce dernier sous-groupe se révélera d'une importance toute particulière. Bien plus que le développement de la violence politique, la perspective de la libre circulation des personnes au sein de l'espace communautaire annoncée par l'Acte unique européen semble en effet avoir sorti le groupe Trevi de sa léthargie [13]. A partir de la fin des années 1980, ses membres se réunissent de manière plus régulière, au moins deux fois par présidence, pour se pencher sur le problème du « déficit de sécurité » censé résulter

---

[9] L'origine du terme « Trevi » reste à ce jour incertaine. Selon les sources, le terme serait une allusion à la fontaine romaine, l'acronyme de Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence internationale, ou encore une référence au nom de son premier président, Monsieur Fonteijn. Voir C. Barbier, « La coopération européenne dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1546-1547, 1997, p. 31 et W. de Lobkowicz, *L'Europe de la sécurité intérieure. Une élaboration par étapes*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 19 (note 4).

[10] Luxembourg en 1976, Londres en 1977, Bonn en 1978 et 1983, Dublin en 1979, Londres en 1981 et Rome en 1985.

[11] D. Bigo, *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, *op. cit.*, p. 157.

[12] Selon les sources, les dates de création des différents sous-groupes ainsi que leur mission varient quelque peu. Nous nous basons ici sur la présentation faite par Magali Sabatier, (*La coopération policière européenne*, *op. cit.*, p. 61-72). Voir également S. Bonnefoi, *Europe et sécurité intérieure : TREVI, Union européenne, Schengen*, Paris, Delmas, 1997, p. 23-26 et J. Benyon, « Policing the European Union : the changing basis of cooperation on law enforcement », *International Affairs*, 70/3, 1994, p. 507-590.

[13] E. Dardenne, « Immigration et asile : de nouvelles compétences pour la Communauté ? », *in* M. Telò, P. Magnette (dir.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 165.

de la suppression des frontières intérieures [14]. Pour beaucoup, la libre circulation des personnes rend en effet indispensable un renforcement de la coopération européenne en matière de contrôle aux frontières extérieures et de sécurité. Le programme d'action du groupe Trevi adopté à Dublin en juin 1990 prévoit par conséquent « de renforcer la coopération des services de police et de sécurité, de prévenir et de réprimer plus efficacement le terrorisme, le trafic de stupéfiants ou toutes autres formes de grande criminalité ainsi que l'immigration clandestine organisée » [15]. Dans ce premier document formalisant les objectifs de travail, la problématique des flux migratoires et, singulièrement, celle de l'immigration clandestine est donc explicitement connectée aux enjeux de sécurité. Il s'agit d'évaluer les flux migratoires, de démanteler les filières clandestines, d'identifier les étrangers aux fins de non-admission et de prévenir la falsification des documents. Comme le souligne François Julien-Laferrière, il y a un postulat dont la logique d'appréhension du problème découle : l'insécurité est en grande partie due au terrorisme ; le terrorisme est essentiellement le fait d'étrangers ; les étrangers sont pour beaucoup des clandestins ; les clandestins entrent sur le territoire des Etats européens sous couvert du droit d'asile. Pour lutter contre l'insécurité, il faut par conséquent lutter contre l'immigration clandestine et limiter le droit d'asile [16].

L'une des conséquences de cette connexion entre les problématiques de l'immigration, du terrorisme et de la criminalité organisée est de donner l'impression que ces différentes questions doivent nécessairement être traitées suivant un même angle d'approche, celui du contrôle policier. Cette impression se voit renforcée par le fait que les réunions ministérielles du groupe *ad hoc* Immigration de la Communauté européenne – nous y reviendrons – se tiennent le même jour et au même endroit que les réunions ministérielles du groupe Trevi. Certes, la Commission et le secrétariat du Conseil se voient priés de quitter la salle pour cette seconde réunion, mais il n'empêche que l'unité de lieu et de temps brouille la distinction entre les questions migratoires et les questions de sécurité [17]. Par ailleurs, la nature même des acteurs en présence, à savoir des ministres de l'Intérieur ou de la Justice, mais aussi des policiers et des experts de la sécurité, contribue à orienter la nature des travaux. De manière prévisible, ces différents acteurs évoquent en effet l'immigration suivant leurs propres préoccupations et grilles d'analyse, à savoir la gestion des menaces. La grande discrétion, pour ne pas dire l'opacité, des groupes de travail Trevi achève en

---

[14] M. Sabatier, *La coopération policière européenne*, *op. cit*, p. 61 et D. Bigo, « L'Europe de la sécurité intérieure », *loc. cit*, p. 28-29.

[15] Groupe Trevi, *Programme d'action relatif au renforcement de la coopération en matière de police et de lutte contre le terrorisme et autres formes de criminalité organisée*, juin 1990.

[16] Fr. Julien-Laferrière, « Les structures et les conventions européennes concernant la libre circulation des personnes en Europe », *in* Id. (éd.), *Europe : Montrez patte blanche ! Les nouvelles frontières du « laboratoire Schengen »*, Genève, Centre Europe-Tiers Monde, 1993, p. 36. Didier Bigo estime toutefois que, quand bien même le discours se focalise sur le terrorisme, c'est l'immigration clandestine qui se trouve alors au centre des préoccupations du groupe. D. Bigo, *Trevi Polices en réseaux : l'expérience européenne*, *op. cit.*, p. 160-161.

[17] Voir W. de Lobkowicz, *L'Europe de la sécurité intérieure*, *op. cit.*, p. 34.

outre ce tableau en donnant un parfum de secret – généralement porteur d'inquiétudes – aux questions traitées [18].

En dépit des critiques qui lui seront adressées, notamment par le Parlement européen [19], de son manque de légitimité démocratique et de ses retombées opérationnelles limitées, le groupe Trevi a contribué de manière sensible au processus d'intégration européenne dans le domaine de la sécurité intérieure. Parce qu'il a, à la différence des autres groupes, progressivement élargi son domaine d'activité à la plupart des domaines de la lutte contre le crime, il constitue une première étape vers une approche globale de la sécurité intérieure dépassant les réserves traditionnelles liées au respect de la souveraineté nationale [20]. Le groupe Trevi présente en outre une cohérence géographique qui fait défaut aux autres structures puisqu'il rassemble la totalité des Etats membres de la Communauté. Enfin, si l'avancée est avant tout politique et symbolique, les apports au plan opérationnel ne doivent pas être sous-estimés. La mise en place de fonctionnaires de liaison permet de tisser des réseaux d'interconnaissance. Par l'intermédiaire d'une centaine de personnes, c'est l'ensemble des services de police spécialisés dans la lutte contre le terrorisme, le grand banditisme ou la drogue qui se trouvent interconnectés [21]. Le groupe Trevi jette également les bases d'un projet de système informatisé d'échanges d'informations qui sera finalement mis en œuvre dans le cadre d'Europol et du Système d'Information de Schengen (SIS).

En définitive, par sa structure en réseau et son domaine de compétence, le groupe Trevi s'apparente à une première ébauche de ce que sera, à partir de Maastricht, le troisième pilier de l'Union européenne. Il est néanmoins révélateur que, dès cette étape, une certaine confusion s'opère entre immigration et sécurité.

B. Le « laboratoire » Schengen : libre circulation des personnes et « faux réfugiés »

Parallèlement au travail effectué au sein du groupe Trevi et des autres groupes policiers, un second processus intergouvernemental se met en place dans la seconde moitié des années 1980 : le processus Schengen. Confrontés à une action de blocage des points de passage frontaliers menée par les transporteurs routiers au printemps 1984, les Etats membres de la Communauté prennent en effet conscience du décalage existant entre les réalités économiques, la lourdeur des pratiques administratives quotidiennes et les discours politiques sur le Marché intérieur [22]. Souhaitant apporter une réponse rapide à ce problème, la République fédérale d'Allemagne

---

[18] C. Chevallier-Govers, *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 145.

[19] Voir Rapport sur la création d'Europol, Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, rapporteur Lode van Outrive, Luxembourg, Parlement européen, (PE 202.364/déf./PE92/0382), 26 novembre 1992, p. 3.

[20] J.-Cl. Monet, *Polices et sociétés en Europe*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 306.

[21] D. Bigo, *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, *op. cit.*, p. 158.

[22] Voir V. Hreblay, *Les accords de Schengen. Origine, fonctionnement, avenir*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 15.

et la France concluent en juillet, à Sarrebruck, un premier accord prévoyant la suppression graduelle des contrôles d'identité à la frontière franco-allemande. Dans un mémorandum transmis en décembre à Paris et Bonn, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg proposent l'extension de cet accord aux trois pays du Benelux. Sur cette base, les cinq Etats signent le 14 juin 1985, dans la petite ville luxembourgeoise de Schengen, symboliquement située dans une région à la jonction des frontières allemande, française et luxembourgeoise, l'accord sur la libre circulation qui portera désormais son nom.

Par cet accord, les Etats parties estiment que « l'union sans cesse plus étroite des peuples des Etats membres des Communautés européennes doit trouver son expression dans le libre franchissement des frontières par tous les ressortissants des Etats membres et dans la libre circulation des marchandises et des services » [23]. A ce stade, l'accord s'apparente donc à une déclaration d'intentions visant la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes de ces pays [24]. Révolutionnaire par son ambition, le texte est néanmoins assez concis puisqu'il ne compte que trente-trois articles. Il témoigne à la fois d'une volonté politique de réaliser à long terme l'objectif de libre circulation des personnes, des marchandises et des services et d'une tentative d'apporter une réponse rapide aux préoccupations des transporteurs routiers. L'accord de Schengen propose à ces fins une approche pragmatique en présentant quelques dispositifs concrets pouvant être mis en œuvre rapidement – remplacement du contrôle documentaire par un simple contrôle visuel, apposition par les ressortissants des Etats parties d'un disque vert sur le pare-brise des véhicules – tout en renvoyant à des négociations ultérieures les questions les plus épineuses liées aux « conséquences négatives » de la libre circulation des personnes :

> « En matière de circulation des personnes, les parties chercheront à supprimer les contrôles aux frontières communes et à les transférer à leurs frontières externes. A cette fin, elles s'efforceront préalablement d'harmoniser, si besoin est, les dispositions législatives et réglementaires relatives aux interdictions et restrictions qui fondent les contrôles et de prendre des mesures complémentaires pour la sauvegarde de la sécurité et pour faire obstacle à l'immigration illégale de ressortissants d'Etats non membres des Communautés européennes » (titre II, article 7).

Dès la signature de l'accord de 1985, il apparaît donc évident pour les Etats impliqués que la libre circulation des personnes ne peut être envisagée que si elle s'accompagne d'un renforcement simultané des contrôles et de la sécurité. C'est dans ce cadre qu'apparaît le thème des mesures dites « compensatoires » à la libre circulation des personnes [25]. La perspective de la disparition des frontières internes de l'espace

---

[23] Accord entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, Schengen, 14 juin 1985, *JO*, n° L 239, 22 septembre 2000, préambule.

[24] M. Sabatier, *La coopération policière européenne*, *op. cit*, p. 127.

[25] G. Renault, *Schengen, un modèle pour l'Europe pénale ?*, Bruxelles, Larcier, 1995, p. 33-34 et M. Anderson (*et al.*), *Policing the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 57.

Schengen suscite en effet de vives inquiétudes auprès des ministères de l'Intérieur et de la Justice. Pour beaucoup, l'ouverture des frontières implique une augmentation, tant quantitative que qualitative, de la criminalité et de la fraude [26]. Bien que contredite par l'expérience du Benelux, cette inquiétude a joué un rôle déterminant. Elle va conditionner l'ensemble des travaux relatifs à la libre circulation. Toute réflexion sur cette question intégrera désormais son corollaire, à savoir le renforcement le renforcement des contrôles aux frontières extérieures et l'accroissement de la mobilité des contrôles à l'intérieur des territoires nationaux.

Compte tenu de l'ampleur du chantier, mais également des réticences et inquiétudes de certains fonctionnaires des services de police et de douane, de longues et difficiles négociations seront nécessaires pour que les principes dégagés en 1985 soient mis en œuvre. Pendant cinq ans, les ministres de l'Intérieur et de la Justice se réuniront semestriellement afin de jeter les bases du futur dispositif Schengen. Ces réunions seront elles-mêmes préparées par une pyramide de groupes de travail [27]. La convention d'application de l'accord de Schengen est finalement signée en juin 1990 [28]. Compte tenu de la lenteur des processus de ratification, elle n'entre en vigueur qu'en mars 1995 [29]. Ce texte qui constitue la pierre angulaire du système accuse un glissement sensible de la question des libertés vers des préoccupations liées à la préservation de l'ordre public. Alors que l'accord politique initial dégageait surtout les principes centraux de la libre circulation, la convention d'application fait la part belle à la sécurité. Plus de la moitié des dispositions sont consacrées aux questions de police et de contrôle des frontières. Une large place est par ailleurs accordée à l'immigration. En ce domaine, tout en étant moins explicite que dans l'accord de 1985, la connexion entre immigration et sécurité se renforce. L'économie générale de la convention diffuse un sentiment d'inquiétude à l'égard de la figure de l'étranger. Ce dernier apparaît comme celui qu'il convient de contrôler, voire d'éloigner du territoire des Etats parties lorsqu'il représente un danger pour la sécurité nationale ou pour l'ordre public (article 23, alinéa 3). Le régime de visa, les conditions de circulation des étrangers sur le territoire Schengen, la problématique des demandes d'asile ou encore l'échange d'informations relatives aux étrangers signalés aux fins de non-admission occupent ainsi 118 des 142 articles de la convention.

L'intégration dans la convention des questions relatives aux demandes d'asile et aux réfugiés témoigne plus particulièrement du chemin parcouru depuis la signature de l'accord de Schengen. Alors qu'elles n'étaient pas mentionnées dans l'accord de 1985, ces thématiques figurent en bonne place dans le texte de 1990. Dans un contexte

---

[26] D. Bigo, « Enjeux du troisième pilier du traité sur l'Union européenne », *Politique étrangère*, 1, 1996, p. 131.

[27] Voir V. Hreblay, *Les accords de Schengen. Origine, fonctionnement, avenir*, *op. cit.*, p. 30-38 et G. Renault, *Schengen, un modèle pour l'Europe pénale ?*, *op. cit.*, p. 49-50.

[28] Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *JO*, n° L 239, 22 septembre 2000, p. 19-62.

[29] Voir P. Deknop, I. Raes, « Schengen, mars 1995 : ébauche d'une libre circulation en Europe », *RMCUE*, 397, 1995, p. 282-286.

de suspicion à l'égard des demandeurs d'asile, de plus en plus souvent assimilés à de « faux réfugiés », c'est-à-dire à des migrants abusant de la procédure d'asile, cette question est considérée comme un enjeu devant être nécessairement traité dans le cadre de la négociation [30]. Une telle intégration se révèle cependant problématique. Tout d'abord, l'asile n'occupe pas un titre spécifique mais s'insère dans la partie de la convention consacrée à la suppression des frontières intérieures et à la libre circulation des personnes (titre II) et traitant principalement de l'immigration (visas, titres de séjour, signalements aux fins de non-admission, etc.). Or, sur le plan politique mais aussi juridique, il semble discutable de traiter de l'asile en même temps que du contrôle des flux migratoires – légaux et illégaux –, qui plus est dans une convention où la police et la sécurité occupent une telle importance [31]. Ensuite, la question de l'asile fait l'objet, presque simultanément, d'une convention particulière, la convention de Dublin, préparée par le groupe *ad hoc* Immigration dans le cadre communautaire [32]. Les deux textes, signés à quelques jours d'intervalle, ont en outre le même objectif : la détermination de l'Etat responsable du traitement d'une demande d'asile [33]. Dans la mesure où les Etats signataires de la convention d'application Schengen sont également signataires de la convention de Dublin, et compte tenu des risques d'interférences juridiques entre les deux instruments, on ne peut que s'interroger sur la pertinence du traitement de l'asile dans le cadre Schengen. Enfin, le principe de sanctions à l'encontre de transporteurs ne s'étant pas assurés préalablement qu'un étranger était en possession des documents requis pour accéder au territoire Schengen met gravement en péril le droit d'asile en ôtant aux candidats à l'exil les moyens de quitter leur pays [34]. L'article 26 impose en effet aux transporteurs aériens, maritimes ou terrestres « de ramener l'étranger dans l'Etat tiers à partir duquel il a été transporté, dans l'Etat tiers qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou tout autre Etat tiers où son admission est admise ». Surtout, le paragraphe 2 de ce même article invite les Etats membres « à instaurer des sanctions à l'encontre des transporteurs qui acheminent par voie aérienne ou maritime d'un Etat tiers vers leur territoire, des étrangers qui ne sont pas en possession des documents de voyage requis ». Cette disposition transforme *de*

---

[30] Voir J.-Y. Carlier, D. Vanheule (ed.), *Europe and refugees : A challenge ? – L'Europe et les réfugiés : un défi ?*, La Haye, Kluwer Law international, 1997 ; D. Joly, *Haven or hell ? – Asylum policies and refugees in Europe*, Basingstoke, Macmillan, 1996 et Fr. Crépeau, *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant, 1995.

[31] R. Dedecker, « L'asile et la libre circulation des personnes dans l'accord de Schengen », *loc. cit.*, p. 40.

[32] Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres de la Communauté européenne, *JO*, n° C 254/3, 19 août 1997, p. 1-12.

[33] La convention de Dublin et la convention d'application de l'accord de Schengen sont signées respectivement les 15 et 19 juin 1990. Voir P.-Chr. Müller-Graff, « The Dublin Convention : Pioneer and Lesson for Third-Pillar-Conventions », *in* R. Bieber, J. Monar, (ed.), *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1995, p. 49-63.

[34] L. Chocheyras, « Les accords de Schengen », *in* N. Von Kunitzki (dir.), *Les accords de Schengen : quelle politique migratoire pour la Communauté ?*, Luxembourg, Institut universitaire international, 1992, p. 107-108.

facto le transporteur privé en policier et l'amène à prendre des décisions qui, sans être un refus d'entrée, ont les mêmes effets [35].

Le Système d'Information Schengen (SIS), principale mesure compensatoire et principal dispositif opérationnel prévu par la convention, révèle également la connexion opérée entre la lutte contre la criminalité et le contrôle de l'immigration. Ce système est une réponse à l'obligation donnée par l'accord de Schengen de « (…) prendre des mesures complémentaires pour la sauvegarde de la sécurité et pour faire obstacle à l'immigration illégale de ressortissants d'Etats non membres des Communautés européennes ». L'article 93 de la convention d'application donne ainsi comme objectif au SIS de préserver l'ordre et la sécurité publics, y compris la sûreté de l'Etat, et de permettre l'application des dispositions sur la circulation des personnes sur le territoire des parties contractantes. Il permet aux autorités désignées par les Etats contractants de disposer, grâce à une procédure d'interrogation automatisée, des signalements de personnes et d'objets à l'occasion de contrôles aux frontières, de vérifications ou de tout autre contrôle de police et de douane effectué à l'intérieur des Etats ou dans le cadre d'une procédure de délivrance de visas ou de titre de séjour. Le SIS est un réseau d'information fonctionnant « en étoile » dans lequel un service central, basé à Strasbourg, se charge de la gestion, de la mise à jour, de la conformité des données et de leur acheminement vers des structures nationales [36]. Il est complété par un système de communication additionnel (SIRENE) permettant la transmission rapide d'informations complémentaires – par exemple des détails relatifs aux extraditions ou aux empreintes digitales – en dehors du cadre du système informatique [37].

En termes de contenu, les fichiers informatisés rassemblent deux catégories de données. La première concerne des personnes signalées, c'est-à-dire recherchées aux fins d'extradition, des personnes disparues ou devant être provisoirement placées sous protection, des témoins cités à comparaître dans le cadre de procédures pénales mais aussi, et surtout, des étrangers signalés aux fins de non-admission – ces derniers occupant une place grandissante. La seconde catégorie concerne quant à elle des objets et recense des véhicules, des armes, des documents d'identité ou encore des billets de banque volés, détournés ou égarés. Au plan du contenu, le SIS opère donc une confusion des genres en réunissant au sein d'un même dispositif informatique de coopération policière des éléments aussi disparates que des armes volées et des étrangers ayant fait l'objet d'une mesure d'expulsion. Cette association construit

---

[35] V. Guiraudon, « Logiques et pratiques de l'Etat délégateur : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance », *Cultures et Conflits*, 45, 2002, p. 61-63 ; Fr. Julien-Laferrière, « Accords européens, raison des Etats et maîtrise des flux migratoires », *Hommes et migrations*, 1198-99, 1996, p. 53 ; H. U. Jessurun d'Oliveira, « Fortress Europe and (extra-communautarian) refugees : cooperation in sealing off the external borders », *in* H. Schermers (*et al.*), *Free movement of persons in Europe. Legal problems and experiences*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993, p. 177-178.

[36] V. Hreblay, *Les accords de Schengen. Origine, fonctionnement, avenir*, *op. cit.*, p. 95-147 ; M. Sabatier, *La coopération policière européenne*, *op. cit*, p. 159-167 et G. Renault, *Schengen, un modèle pour l'Europe pénale ?*, *op. cit.*, p. 95-103.

[37] SIRENE signifie (Supplément d'Information Requis à l'Entrée Nationale/Supplementary Information Request at the National Entry).

l'image d'un étranger indésirable. Image d'autant plus inquiétante que l'article 96 de la convention évoque lourdement le cas des étrangers représentant « une menace pour l'ordre public ou la sécurité et la sûreté nationales », alors même que l'écrasante majorité des étrangers repris dans le SIS le seront en réalité suite à l'échec d'une procédure d'asile ou à une décision d'expulsion consécutive à un séjour illégal.

Le processus Schengen apparaît, au même titre que le processus Trevi, comme un moment fondateur de la sécurité intérieure européenne. Il en contient certains des éléments opérationnels les plus essentiels, en particulier le dispositif du SIS, mais aussi cette tendance consistant à assimiler l'étranger à une source d'insécurité. A ce stade, la figure dominante n'est toutefois pas encore celle du migrant clandestin mais plutôt celle du faux réfugié. Dans le contexte du milieu des années 1980, Schengen est un moyen de surmonter les blocages existant au sein de la Communauté sur la question de la libre circulation des personnes mais témoigne également des inquiétudes des cinq Etats à l'égard de ce principe. Coopération renforcée avant l'heure, le « laboratoire Schengen » permet de contourner simultanément la position de certains Etats, tels le Danemark et la Grande-Bretagne, réticents à l'égard du projet d'une Europe sans frontières intérieures, et de tenir à l'écart des pays comme l'Italie dont la capacité à rencontrer certaines obligations en matière de contrôle des frontières extérieures est mise en doute [38]. Le processus Schengen se présente par ailleurs lui-même comme une avant-garde de la libre circulation dans l'espace communautaire. Dans son préambule, l'accord de 1985 fait ainsi référence au projet européen de libre circulation tandis que la convention d'application de 1990 souligne que son but « coïncide » avec l'objectif communautaire d'un marché sans frontières intérieures posé par l'Acte unique [39]. Les cinq Etats de départ seront d'ailleurs progressivement rejoints par la plupart des Etats membres de la Communauté. A la veille de l'intégration de Schengen dans le cadre de l'UE, seuls le Royaume-Uni et l'Irlande sont toujours en dehors de l'espace Schengen [40].

---

[38] Pour Didier Bigo et Elspeth Guild, le processus Schengen visait au contraire à tenir à l'écart les services de la Commission et à sauvegarder la sécurité *contre* les principes contenus dans le livre blanc. D. Bigo, E. Guild, « La logique du visa Schengen », *Cultures et Conflits*, 49, 2003, p. 40-41.

[39] L'article 134 de la convention subordonne en outre l'applicabilité des dispositions de la convention à leur compatibilité avec le droit communautaire, tandis que l'article 142 organise le remplacement des dispositions Schengen par les dispositions communautaires ultérieures équivalentes. Voir également J. Monar, « The Dynamics of Justice and Home Affairs : Laboratories, Driving Factors and Costs », *JCMS*, 39/4, November 2001, p. 750-752 et Kl.-P. Nanz, « The Schengen Agreement : Preparing the Free Movement of Persons in the European Union », *in* R. Bieber, J. Monar (ed.), *Justice and Home Affairs in the European Union*, *op. cit.*, p. 29-48.

[40] Italie (1990), Espagne et Portugal (1991), Grèce (1992), Autriche (1995), Danemark, Suède et Finlande (1996). Les Etats baltes, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie, la Pologne et Malte sont des Etats Schengen depuis 2007.

2. L'intégration communautaire des questions de sécurité intérieure : l'asile et l'immigration dans le troisième pilier de l'Union européenne

Bien qu'amorcée sous la forme de coopérations intergouvernementales hors cadre communautaire, la coopération européenne en matière de sécurité intérieure a toujours eu vocation à rejoindre le processus d'intégration européenne. Les travaux des groupes Trevi et Schengen ne font qu'anticiper cette évolution. Ce n'est toutefois que dans le courant des années 1980, dans le contexte d'une tentative de relance du projet européen, que le thème de la libre circulation refait surface. Il entraîne alors avec lui les questions d'immigration dans le cadre communautaire. Suite à l'Acte unique européen, ces matières seront tout d'abord traitées au sein d'un groupe intergouvernemental *ad hoc* (A) avant d'intégrer formellement le domaine de compétences de l'Union à l'occasion de la signature du traité de Maastricht (B).

A. Le tournant de l'Acte unique européen : vers une Europe sans frontières intérieures

Si l'accord de Schengen paraît être une réponse à un problème concret, à savoir la crise du secteur du transport routier au printemps 1984, l'enjeu de la libre circulation s'inscrit dans un cadre plus large. La réactivation de cette problématique fait écho au sentiment que le contrôle aux frontières intérieures est un anachronisme. Surtout, l'ambition caractérisant un tel projet est une manière de relancer un processus d'intégration en quête d'une dynamique nouvelle. Depuis la fin des années 1960, la Communauté européenne tente en effet de relancer son projet politique. Trois ans après le compromis de Luxembourg, le sommet de La Haye de 1969 est convoqué à l'initiative de Georges Pompidou afin de relancer l'intégration européenne [41]. Les Etats membres se proposent alors de parachever le marché intérieur [42]. En 1972, à l'occasion du sommet de Paris, les Neuf confirment cette ambition [43] tandis que le rapport Tindemans de 1975 inscrit résolument l'objectif de la disparition des contrôles des personnes aux frontières entre les pays membres dans la perspective du renforcement d'une Europe des citoyens [44]. A partir de cette date, les Etats membres n'auront d'ailleurs de cesse de connecter la libre circulation des personnes à la question de la citoyenneté européenne.

Longtemps conçue comme un simple volet de la réalisation du Marché intérieur s'appliquant avant tout aux travailleurs, la libre circulation concerne désormais l'ensemble des citoyens. La logique économique est ainsi complétée par une approche nettement plus politique. La suppression des frontières intérieures vise à renforcer l'image et l'identité de la Communauté à l'égard de ses citoyens et dans le monde. Dans cette optique, le Conseil de Fontainebleau de juin 1984 prévoit la création de

---

[41] G. Pompidou, « Déclaration de Georges Pompidou », *Bull. CE*, février 1970, 2, p. 35-37.

[42] « Communiqué final du sommet de La Haye (2 décembre 1969) », *Bull. CE*, janvier 1970, 1, p. 15-17. Voir également J. Van Der Harst, « The 1969 Hague Summit : a New Start for Europe », *Journal of European Integration History*, 9/2, 2003, p. 5-10.

[43] « Déclaration du sommet de Paris », *Bull. CE*, octobre 1972, 10, p. 15-16.

[44] « Rapport sur l'Union européenne », *Bull. CE*, supplément au numéro 1, 1976, p. 11-36.

deux groupes *ad hoc* : le groupe « Europe des citoyens », plus connu sous le nom de Comité « Adonnino », et le Comité « Dooge » [45]. Un an plus tard, Jacques Delors s'appuie sur le *Livre blanc sur le marché intérieur* produit par la Commission sous la direction du commissaire Lord Cockfield pour lancer l'« Objectif 92 » [46]. L'idée d'un espace sans frontière prend forme peu à peu. Cependant, compte tenu de l'importance d'une telle réalisation et de la sensibilité des délégations nationales, le Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985 décide, après s'être penché sur le *Livre blanc* et le rapport du Comité Adonnino, de déclencher le mécanisme de réforme institutionnelle. Le processus de révision des traités est enclenché.

L'Acte unique européen signé à Luxembourg en février 1986 est le fruit de ce processus de révision des traités. Il introduit pour la première fois dans le traité CEE un article 8A évoquant un « espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée » [47]. Conformément au *Livre blanc* de la Commission, il fixe la date butoir du 31 décembre 1992 pour l'achèvement du marché intérieur. La portée de cette disposition est considérable, même si son impact semble avoir été sous-estimé à l'époque [48]. L'Acte unique est en effet le point de départ d'intenses réflexions au sein des différents corps de l'Etat (douanes, polices, administrations, milieux politiques) sur les modalités d'exercice des contrôles policiers et douaniers dans ce nouvel espace européen. Ce sont tout à la fois la fonction de la frontière et les modalités de son contrôle – la protection de l'ordre public, les techniques de gestion des flux migratoires et, plus largement, l'ensemble des enjeux de sécurité intérieure – qui seront réexaminés.

En matière d'immigration, l'une des premières conséquences de l'Acte unique sera la mise sur pied du groupe *ad hoc* Immigration. En octobre 1986, la présidence britannique prend l'initiative de convoquer, à Londres, une réunion des ministres de l'Intérieur et de la Justice. Les Etats membres décident à cette occasion des procédures à mettre en place dans la perspective de l'abolition du contrôle des personnes aux frontières intérieures. Quelques mois à peine après la signature de l'Acte unique, la Grande-Bretagne affirme ainsi sa volonté de voir replacé dans un cadre intergouvernemental le processus devant conduire à la libre circulation [49]. C'est dans ce cadre qu'est créé le groupe *ad hoc* Immigration. La méthode communautaire est donc d'emblée mise hors jeu. La Commission est privée de son droit d'initiative pour

---

[45] *Conseil européen de Fontainebleau. Conclusions de la présidence*, 25 et 26 juin 1984, p. 10-12.

[46] Livre blanc de la Commission à l'attention du Conseil européen sur l'achèvement du marché intérieur, ECOM (85) 310 final, le 14 juin 1985, 54 p.

[47] *Acte unique européen*, Luxembourg et La Haye, les 17 et 28 février 1986, article 13.

[48] E. Dardenne, « Immigration et asile : de nouvelles compétences pour la Communauté ? », *in* M. Telò et P. Magnette (dir.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 163.

[49] Londres tente en réalité d'activer la déclaration annexée à l'Acte unique qui préserve les compétences des Etats membres en matière de contrôle de l'immigration de pays tiers ainsi qu'en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité, le trafic de drogue et le trafic des œuvres d'art et des antiquités. *Déclaration générale (n° 6) relative aux articles 13 à 19 de l'Acte unique européen*.

ne disposer que d'un statut d'observateur tandis que toute possibilité de contrôle par le Parlement européen ou la Cour européenne de justice des Communautés européennes est écartée. Le groupe *ad hoc* Immigration apparaît alors comme un complément au groupe Trevi et, plus spécifiquement, au groupe « Trevi 92 ». Laissant à ce dernier la question de l'immigration clandestine, son objectif premier est d'examiner « les mesures à prendre pour aboutir à une politique commune en vue de mettre fin à l'usage abusif du droit d'asile » [50]. Nous retrouvons ainsi dès les débuts de l'action communautaire dans le champ de l'immigration la même confusion entre asile et immigration que l'on peut alors observer dans le cadre Schengen. On y décèle aussi la même lecture du phénomène de l'augmentation du nombre de demandes d'asile, considérée comme le reflet de flux migratoires qui, à défaut d'être illégaux, n'en sont pas moins jugés illégitimes.

Le travail du groupe *ad hoc* Immigration en matière d'harmonisation des législations européennes est de ce point de vue sans équivoque. L'ensemble des textes produits à l'aube des années 1990 tend à réduire les flux de candidats réfugiés. La convention de Dublin, tout d'abord, vise le même objectif que les dispositions de la convention d'application de l'accord Schengen relatives à l'asile. Son objectif est de lutter contre le phénomène dit de l'« *asylum shopping* », à savoir des demandes d'asile multiples – consécutives ou simultanées – présentées auprès des autorités compétentes de plusieurs Etats membres [51]. Elle restreint considérablement les possibilités de voir une demande d'asile jugée recevable. Ensuite, les ministres des Etats membres en charge des questions d'immigration adoptent à Londres, entre le 30 novembre et le 1er décembre 1992, une série de résolutions répondant à une logique similaire. La *résolution sur les demandes d'asile manifestement infondées* permet tout d'abord aux Etats membres de soumettre à une procédure accélérée, qui ne doit pas nécessairement comporter un examen complet à chaque stade de la procédure, les demandes qui ne correspondent *manifestement* pas aux critères de la convention de Genève et du protocole de New York de 1967 ou qui sont entachées d'une fraude délibérée [52]. L'objectif poursuivi officiellement est celui de la préservation du droit d'asile par la lutte contre les abus. Dans les attendus de leur résolution, les ministres estiment en effet « qu'un nombre croissant de demandeurs d'asile dans les Etats membres n'ont pas vraiment besoin d'y recevoir une protection au sens de la convention de Genève » mais aussi que « les demandes manifestement infondées encombrent les procédures

[50] R. Dedecker, « L'asile et la libre circulation des personnes dans l'accord de Schengen », *loc. cit.*, p. 40.

[51] H. U. Jessurun d'Oliveira, « Fortress Europe and (extra-communautarian) refugees : cooperation in sealing off the external borders », *loc. cit.*, p. 173.

[52] Résolution sur les demandes d'asile manifestement infondées, Londres, les 30 novembre et 1er décembre 1992. Le HCR n'a pas manqué de souligner les risques inhérents à la logique de procédure accélérée. Voir L. Drüke, « Harmonization of asylum policies : New Impetus in the European Union », *in* G. Korella, P. Twomey (ed.), *Towards a European immigration policy,* Bruxelles, European Interuniversity Press, 1993, p. 65.

en matière d'asile, retardent la reconnaissance des réfugiés ayant un besoin véritable de protection et mettent en péril l'intégrité de l'institution du droit d'asile » [53].

Une seconde résolution complète ce premier texte en proposant *une approche harmonisée des questions relatives aux pays tiers d'accueil*. Elle permet la détermination de pays tiers vers lesquels l'examen de la demande d'asile peut être renvoyé sans qu'aucune prise en compte du dossier sur le fond ait été effectuée par l'un des Etats de la Communauté [54]. Cette résolution prolonge donc les dispositions de la convention de Dublin en offrant la possibilité d'attribuer la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile non plus à un Etat membre mais à un Etat tiers. Troisièmement, les *conclusions concernant les pays où, en règle générale, il n'existe pas de risque sérieux de persécution*, finissent de réduire les chances de voir aboutir une demande d'asile dans l'un des douze Etats membres [55]. Elles proposent pour la première fois la notion de « pays sûrs ». Basée sur des facteurs indicatifs tels que le nombre de réfugiés et le taux de reconnaissance des demandeurs d'asile au cours des dernières années, le respect des droits de l'homme, l'existence d'institutions démocratiques ou encore la stabilité politique, cette notion permet de traiter suivant une procédure accélérée les demandes émanant de ressortissants de pays dont il est postulé *a priori* qu'ils ne sont pas susceptibles de persécuter leurs nationaux [56]. Enfin, les deux derniers textes adoptés lors de la réunion londonienne complètent le dispositif général. Ils formulent des recommandations concernant le transit aux fins d'éloignement des étrangers séjournant illégalement sur le territoire de la Communauté [57].

L'ensemble de ces textes témoigne de la logique du soupçon prévalant dans le traitement de la problématique de l'asile. De manière très claire, l'objectif est celui de la réduction des flux. Confrontés à un accroissement du nombre de candidats réfugiés [58], les Etats membres tentent de renvoyer la responsabilité de l'examen des demandes vers des Etats tiers et, lorsqu'ils n'y parviennent pas, aménagent la possibilité d'un traitement accéléré des dossiers. Cette stratégie sera largement dénoncée tant par les juristes que par les associations de défense des demandeurs d'asile. Tout en reconnaissant l'encombrement et la longueur excessive des procédures, tous soulignent la fragilisation des dispositifs de protection des droits fondamentaux. Le choix des

---

[53] Résolution sur les demandes d'asile manifestement infondées, Londres, les 30 novembre et 1er décembre 1992.

[54] Résolution sur une approche harmonisée des questions relatives aux pays tiers d'accueil, Londres, les 30 novembre et 1er décembre 1992.

[55] Conclusions concernant les pays où, en règle générale, il n'existe pas de risque sérieux de persécution, Londres, les 30 novembre et 1er décembre 1992.

[56] Pour une lecture juridique de ce texte voir R. Fernhout, « Status determination and the safe third country principle », *in* J.-Y. Carlier, D. Vanheule (ed.), *Europe and refugees : A challenge ? – L'Europe et les réfugiés : un défi ?*, *op. cit.*, p. 187-198.

[57] Recommandation du 30 novembre 1992 concernant le transit aux fins d'éloignement, *JO*, n° C 5, 10 janvier 1996 et recommandation du 30 novembre 1992 relative aux pratiques des Etats membres en matière d'éloignement, non publiée au *JO*. Ces deux textes seront présentés plus loin.

[58] G. Van Kessel, « The Evolution of Asylum Applications in EU Member States », *in* C. Dias Urbano de Sousa, Ph. De Bruycker (ed.), *The emergence of a European asylum* policy *– L'émergence d'une politique européenne d'asile*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 23-32.

termes utilisés par le groupe *ad hoc* Immigration contribue par ailleurs à forger l'image d'un étranger abuseur : l'utilisation d'expressions telles que « demande manifestement infondée », « fraude délibérée », « recours abusif aux procédures d'asile » ou encore « personnes n'ayant pas vraiment besoin de protection » ne manque pas de construire des représentations sociales particulièrement négatives du candidat réfugié.

Si la création du groupe *ad hoc* Immigration est une étape importante du processus d'intégration des questions d'immigration dans le cadre de la Communauté, elle ne participe pas moins de la multiplication des groupes intergouvernementaux en charge des questions de sécurité qui caractérise les années 1970 et 1980. En l'absence de ligne de partage entre les compétences des différentes enceintes intergouvernementales et compte tenu des impératifs imposés par l'« objectif 92 » de libre circulation, il apparaît de plus en plus nécessaire d'introduire un minimum de cohérence dans les travaux dans cette matière [59]. Ce souci conduit le Conseil européen de Rhodes de décembre 1988 à créer une nouvelle enceinte chargée de coordonner ces travaux [60]. La création de ce « groupe de coordonnateurs » – également connu sous le nom de « groupe de Rhodes » – se révélera décisive. Elle consacre la spécificité administrative de la sécurité intérieure qui justifie la mise sur pied d'une enceinte de haut niveau distincte des structures diplomatiques. Composé de hauts fonctionnaires provenant des ministères de l'Intérieur, de la Justice et, parfois, des Affaires étrangères, le groupe de Rhodes assure la coordination entre les services concernés au niveau national ainsi que la cohérence des travaux des divers groupes spécialisés au niveau européen. Il présente au Conseil européen de Madrid de juin 1989 le programme dit « de Palma ». Véritable charte des mesures préalables à la libre circulation, ce document constituera longtemps une référence. Il distingue les mesures « indispensables » et les mesures « souhaitables » pour assurer un niveau maximum de sécurité lors de l'ouverture des frontières et fixe un échéancier. Avec ce texte, les Etats membres s'accordent sur le fait qu'à l'inverse de l'approche suivie dans le cadre Schengen, la libre circulation des personnes ne résultera pas d'un accord global mais bien de l'addition de décisions ponctuelles.

B. Maastricht et la création d'un pilier Justice et affaires intérieures : une institutionnalisation de la confusion entre asile, immigration et sécurité

Les quelques années qui séparent le milieu des années 1980 du début des années 1990 représentent une période d'ébullition dans le domaine de la sécurité intérieure européenne. La perspective de la suppression des contrôles aux frontières suscite, on l'a vu, une multitude d'initiatives. Elle est à l'origine de la réactivation du groupe Trevi et de la création du groupe « Trevi 92 », elle donne naissance à la convention d'application des accords de Schengen et elle pousse la Communauté européenne à s'emparer progressivement de la question des flux migratoires. Pour autant, même dans le cadre du groupe *ad hoc* Immigration, la démarche reste marquée par le prisme intergouvernemental. Les institutions communautaires n'y sont que tolérées. Or ce

---

[59] S. Perras, « Droit d'asile et nouvel ordre mondial. Crispations sur la frontière : l'envers de la globalisation », *Revue Etudes internationales*, 25/1, 1994, p. 101.

[60] W. de Lobkowicz, « Intergovernmental Cooperation in the Field of Migration – From the Single European Act to Maastricht », *loc. cit.*, p. 109

type d'approche recourant principalement aux instruments du droit international classique tend à montrer ses limites [61].

Au niveau juridique, tout d'abord, les lenteurs de la ratification de la convention de Dublin ont mis en évidence le manque d'efficacité du droit international classique par rapport au droit communautaire [62]. Les conventions apparaissent comme des instruments trop lourds et solennels tandis que les recommandations, conclusions et résolutions n'ont aucune portée obligatoire et sont par conséquent tributaires de la bonne volonté des Etats. Cette inadéquation du droit international classique se fait particulièrement sentir lors de la ratification de la convention de Dublin et suite à l'échec, en 1991, du projet de convention sur le franchissement des frontières extérieures qui opérait, à l'initiative de la France, une synthèse des travaux menés au sein du groupe *ad hoc* Immigration [63]. Ce second texte qui devait constituer la première pièce d'un dispositif européen de lutte contre l'immigration clandestine achoppe en effet à la dernière minute sur un conflit opposant Londres et Madrid sur la question de l'application du texte au territoire de Gibraltar.

Au niveau politique, ensuite, l'approche intergouvernementale renvoie l'image d'un débat confisqué par le pouvoir exécutif. Cette image se révèle d'autant plus dommageable qu'elle concerne un domaine étroitement lié aux droits fondamentaux. Aucune obligation d'information du législatif en cours de négociation ne s'impose en effet aux ministres et à leurs représentants. Seuls les processus de ratification offrent aux parlementaires une opportunité de se prononcer sur les dispositions relatives à l'asile et à l'immigration négociées par les Douze. Ce manque de transparence des discussions, la mise à distance des parlements nationaux et du Parlement européen, mais aussi les orientations suivies vont contribuer au renforcement du « déficit démocratique » qui devient à cette époque une préoccupation majeure dans les milieux européens. En devenant plus « politique » et en pénétrant sur le terrain régalien, la Communauté soulève en effet de nombreuses interrogations relatives à la légitimité des processus engagés [64]. Cette situation apparaît d'autant plus paradoxale que la libre circulation des personnes est, depuis le sommet de Fontainebleau, connectée à la thématique de la citoyenneté européenne, elle-même envisagée comme une réponse au déficit de légitimité des institutions communautaires.

C'est dans ce contexte particulier qu'intervient le Conseil européen de Luxembourg de juin 1991. La présidence luxembourgeoise y propose pour la première fois l'idée d'une Europe en piliers. Cette proposition trouve alors un soutien aussi

---

[61] W. de Lobkowicz, « L'UE et le droit d'asile », *loc. cit*, p. 39-40.

[62] Signée en juin 1990, la convention n'entre en vigueur que le 1er septembre 1997. Voir J. Van Der Klaauw, « The Dublin Convention : A Difficult Start », *in* M. Den Boer (ed.), *Schengen's Final Days ? The Incorporation of Schengen into the New TEU, External Borders and Information Systems*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1998, p. 77-91.

[63] Voir P. Pereira, « The draft convention on external borders and asylum policy on the level of twelve member states », *in* G. Korella, P. Twomey (ed.), *Towards a European immigration policy, op. cit.*, p. 33-43..

[64] J.-L. Quermonne, *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, p. 10 et P. Magnette, *La Citoyenneté européenne*, *op. cit*., p. 128-133.

décisif qu'inattendu dans la personne du chancelier allemand Helmut Kohl qui tente en réalité d'apporter une ébauche de réponse à la crise de l'asile à laquelle son pays se trouve confronté. La guerre de Yougoslavie jette en effet sur les routes des milliers de réfugiés dont une partie substantielle demande l'asile politique en Allemagne. Au cours de l'année 1991, ce pays doit faire face à quelque 256 112 demandes de reconnaissance du statut de réfugié [65]. L'année suivante, au plus fort de la crise des Balkans, ils seront 438 191. Ils n'étaient que 121 318 en 1989. Surtout, l'Allemagne apparaît, comparativement aux autres Etats de la Communauté, comme un pôle particulièrement attractif. En 1991, ce pays accueille à lui seul 49,7% des demandes d'asile déposées dans l'un des pays de la Communauté. Ce pourcentage grimpe encore pour atteindre en 1992 le pic impressionnant de 65% des demandes. Cette explosion des demandes engorge les procédures mais rend également impossible toute politique d'éloignement des personnes dont la demande est refusée. Faisant écho aux souhaits des *Länder* qui, dans le cadre législatif allemand, doivent assumer la responsabilité des demandes d'asile, Helmut Kohl défend dès lors le principe de la communautarisation de l'asile et de l'immigration au nom de la solidarité européenne.

L'avancée politique qu'implique cette proposition est de taille. L'Allemagne plaide pour que ces questions – de même que celle de la lutte contre le trafic de drogue qui fait l'objet d'une proposition parallèle – ne soient plus envisagées comme de simples conséquences de la libre circulation des personnes mais bien pour elles-mêmes [66]. La proposition Kohl marque par conséquent un glissement, tant conceptuel que sémantique, de l'enjeu de la libre circulation vers celui, à la fois plus large et autonome, de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. La sécurité intérieure européenne se voit repensée, tant dans sa finalité que dans ses modalités. Conscient du processus de recomposition du paysage politique européen et, en particulier, de l'inéluctabilité de la future adhésion des pays d'Europe centrale et orientale, le chancelier allemand tente de faire accepter la méthode communautaire pour aborder les défis de la criminalité organisée et de l'immigration clandestine qui surgissent depuis la chute du Mur de Berlin. Les négociations au sein de la conférence intergouvernementale (CIG) montrent cependant qu'à l'exception de la Belgique et des Pays-Bas, aucun Etat n'est prêt à abandonner sa souveraineté dans les domaines de l'asile, de l'immigration et de la coopération policière [67]. Pour la majorité des gouvernements européens, il semble difficile d'envisager l'application de la méthode communautaire à ces politiques. Toute communautarisation apparaît par conséquent impossible à ce stade. Les gouvernements européens sont néanmoins conscients des limites des mécanismes antérieurs. Sans être formellement rejetée, la communautarisation est repoussée *sine die*.

Sur le plan institutionnel, le désaccord politique de Luxembourg va donner naissance à la structure complexe du troisième pilier de l'Union. Le nouveau titre VI

---

[65] EUROSTAT, « Les demandeurs d'asile en Europe 1985-1995 », *Statistiques en bref : Population et conditions sociales*, 1, 1996, 11 p.

[66] W. DE LOBKOWICZ, *L'Europe de la sécurité intérieure*, *op. cit.*, p. 38.

[67] J. CLOOS, G. REINESCH, D. VIGNES, J. WEYLAND, *Le traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 494 et W. DE LOBKOWICZ, « L'UE et le droit d'asile », *loc. cit., p.* 39.

du traité sur l'Union européenne, *Dispositions sur la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures*, introduit de nouvelles compétences sous le chapeau de l'Union [68]. La sécurité intérieure s'y voit élevée au rang de préoccupation majeure de l'Union, au même titre que la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) qui constitue quant à elle le deuxième pilier de l'Union. Le but du troisième pilier est de donner davantage de cohérence aux travaux relatifs à la sécurité intérieure menés depuis les années 1970. Dans cette perspective, le traité définit des « questions d'intérêt commun » que les Etats membres choisissent de traiter dans le cadre de l'Union, notamment en raison de leur lien avec l'objectif de libre circulation des personnes. L'article K.1 en dresse la liste. Il s'agit de la politique d'asile, des règles relatives au franchissement des frontières extérieures, de l'immigration et de la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers, de la lutte contre la toxicomanie, de la lutte contre la fraude internationale, de la coopération judiciaire pénale, de la coopération judiciaire civile, de la coopération douanière et de la coopération policière. La lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irrégulier de ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres n'occupent encore à ce stade qu'un sous-point, le dernier, du paragraphe consacré à l'immigration [69]. Il est néanmoins intéressant de constater que l'énumération des questions d'intérêt commun débute par les problématiques liées aux flux de personnes. Ce sont, dans l'ordre, la politique d'asile, le franchissement des frontières extérieures et l'immigration qui sont évoqués en premier.

Juridiquement, le concept de « questions d'intérêt commun » ne renvoie pas à un transfert de compétences vers le législateur communautaire, mais plutôt à un catalogue de matières soumises à une procédure législative particulière. A l'exception de l'article 100 C du traité CE donnant une compétence explicite à la Communauté en matière de visas [70], le texte de Maastricht consacre la primauté de la méthode intergouvernementale dans le troisième pilier. De plus, si l'article K.9, dont l'insertion dans le traité fut obtenue par les gouvernements allemand, néerlandais et belge, permet d'envisager la communautarisation des actions relevant du troisième pilier sans qu'il soit nécessaire de conclure un nouveau traité, les conditions nécessaires pour réaliser un tel transfert apparaissent presque impossibles à remplir. Le transfert suppose en effet une décision unanime du Conseil suivie d'une ratification par l'ensemble des parlements nationaux. Trop lourde, la procédure ne sera jamais utilisée. Les progrès effectués dans le sens de l'intégration sont donc contrebalancés par des mécanismes préservant les compétences des Etats et garantissant à ces derniers que rien ne pourra être entrepris sans leur consentement [71]. Sans doute faut-il voir dans ce dispositif le

---

[68] Articles K.1 à K.9 du traité sur l'Union européenne (les articles K.1 à K.9 du traité sur l'Union européenne ont été remplacés par les articles 11 UE à 28 UE).

[69] Article K.1, par. 2, al. 3 du traité sur l'Union européenne.

[70] Le traité prévoit que le Conseil, à l'unanimité puis à la majorité qualifiée à partir du 1er janvier 1996, établit la liste des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres et arrête les mesures relatives à un modèle type de visa.

[71] Voir J. Monar, « The evolving role of the Union institutions in the framework of the third pillar », *in* J. Monar, R. Morgan (ed.), *The third pillar of the European Union. Cooperation in*

prix à payer, à l'heure de l'« Europe à géométrie variable », pour que l'ensemble des Etats accepte de participer au troisième pilier. Au plan des principes, tout d'abord, le traité de Maastricht affirme très clairement que ses dispositions ne portent pas « atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure » [72]. En termes d'architecture institutionnelle, ensuite, le droit d'initiative dont jouit désormais la Commission reste une compétence partagée avec les Etats [73]. Par ailleurs, le droit d'information accordé au Parlement européen, s'il constitue un progrès à la lumière de la situation prévalant par le passé, n'en reste pas moins très limité [74] tandis que la mise à l'écart de la Cour de justice reste évidente [75]. Enfin, les instruments retenus pour la mise en œuvre de ce pilier – positions communes, actions communes et conventions – sont empruntés au deuxième pilier ou à la coopération diplomatique classique, ce qui traduit bien la volonté des gouvernements de garder la mainmise sur les matières liées aux affaires intérieures par le maintien de la règle de l'unanimité dans la prise de décision.

Le troisième pilier apparaît au final comme une construction hybride résultant d'un compromis entre les partisans du schéma communautaire et les défenseurs d'une approche intergouvernementale [76]. Il consacre dans le même temps la spécificité de la sécurité intérieure qui, tout en restant connectée au thème de la libre circulation, n'en est plus désormais une simple séquelle. Il amorce également un processus d'unification de la coopération en ce domaine qui ne s'achèvera qu'à Amsterdam. L'article K.4 du traité de Maastricht fusionne en effet le groupe Trevi et le groupe *ad hoc* Immigration, donnant naissance à une nouvelle structure, le comité K.4, qui n'est en réalité que la continuation du groupe des coordonnateurs Rhodes [77]. Indépendamment des évolutions institutionnelles liées à l'intégration dans le cadre communautaire, le troisième pilier de l'Union reproduit cependant la philosophie générale qui prévaut depuis les premières étapes de la coopération en matière de sécurité intérieure. Sous le vocable de justice et affaires intérieures (JAI), on continue de proposer une conception globalisante de la sécurité intérieure qui intègre aussi bien les questions des déplacements des ressortissants des pays tiers que celles du terrorisme ou du trafic de stupéfiants. Cette équation institutionnelle s'accompagne

---

the fields of justice and home affairs, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1994, p. 69-83.

[72] Article K.2, par. 2, du traité sur l'Union européenne.

[73] Article K.3, par. 2, du traité sur l'Union européenne.

[74] Article K.6 du traité sur l'Union européenne.

[75] Le traité prévoit que les conventions (et non pas les autres instruments ni la procédure législative elle-même) puissent instaurer le contrôle juridictionnel de la Cour. Article K.3, par. 2, al. c), du traité sur l'Union européenne.

[76] J. Montain-Domenach, *L'Europe de la sécurité intérieure*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 55.

[77] Voir M. Niemeier, « The K.4 Committee and Its Position in the Decision Making Process », *in* R. Bieber, J. Monar (ed.), *Justice and Home Affairs in the European Union*, *op. cit.*, p. 321-331.

alors d'une tendance à la criminalisation de l'immigration et de l'asile [78]. Celle-ci se traduit notamment par l'application à ces domaines de techniques directement issues des pratiques policières comme, par exemple, le relevé des empreintes digitales dans le cadre du projet EURODAC.

Le Plan d'action présenté par la présidence belge au Conseil européen de Bruxelles, en décembre 1993, témoigne bien de cette confusion propre au troisième pilier [79]. Définissant les objectifs politiques du Conseil des ministres JAI nouvellement créé, il identifie six axes prioritaires parmi lesquels on retrouve le projet Europol, la création d'un observatoire européen des drogues et toxicomanies, la procédure d'extradition, mais aussi l'harmonisation de la définition de réfugié, l'établissement d'une liste des Etats tiers dont les ressortissants doivent être en possession d'un visa pour entrer sur le territoire de l'Union ou encore la négociation, avec les Etats tiers, de clauses de réadmission des nationaux séjournant illégalement dans un Etat membre. Ce plan d'action s'apparente à un catalogue de mesures à prendre dans différents domaines qui, à défaut d'être traités par les mêmes enceintes, n'en sont pas moins fondamentalement interconnectés. En outre, ce texte révèle une nouvelle fois l'association établie entre l'asile et l'immigration clandestine. De manière plus intéressante encore, il annonce le glissement progressif du premier thème vers le second. La place centrale occupée par la politique d'asile lors du sommet de Luxembourg puis dans le traité de Maastricht peut en effet s'interpréter comme une conséquence de l'instabilité politique européenne du début des années 1990. Elle révèle les inquiétudes nourries par la plupart des Etats membres à l'égard de l'afflux de réfugiés consécutifs à la disparition du bloc de l'Est, à la multiplication des crises dans le tiers monde et au démembrement de la Yougoslavie. Deux ans à peine après la proposition Kohl, le contexte international s'est toutefois quelque peu modifié. Le plan d'action de 1993 traduit dès lors la perte d'importance du thème de l'asile et la substitution de la figure du clandestin à celle du demandeur d'asile fraudeur comme figure de l'étranger abuseur et menaçant [80].

3. D'Amsterdam à Tampere : une tentative de désécurisation des flux migratoires

La création du troisième pilier de l'Union européenne et l'intégration des questions d'immigration et d'asile dans le cadre communautaire n'ont que très peu modifié la manière dont les Etats membres abordent ces questions. Si la sécurité est désormais envisagée au prisme de la citoyenneté européenne et si les flux migratoires

---

[78] P. Twomey, « Title VI of the Union Treaty : « Matters of Common interest » as a Question of Human Rights », *in* G. Korella, P. Twomey (ed.), *Towards a European immigration policy,* Bruxelles, European Interuniversity Press, 1993, p. 54.

[79] Priority work programme for 1994 and structures to be set up in the field of justice and home affairs, December 2, 1993, 10684/93 JAI 12.

[80] L'asile ne connaît finalement que de timides avancées dans le cadre du troisième pilier avec la résolution du Conseil du 20 juin 1995 sur les garanties minimales pour les procédures d'asile, *JO*, n° C 274/13, p. 13-17 et la Position commune du 4 mars 1996 définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'application harmonisée de la définition du terme « réfugié » au sens de l'article 1er de la convention de Genève relative au statut des réfugiés, *JO*, n° L 63, 13 mars 1996, p. 2-7.

sont appréhendés pour eux-mêmes et non plus seulement par le biais des mesures compensatoires à la libre circulation, la logique dominante reste sécuritaire. Les travaux préparatoires de la CIG (A) ainsi que les dispositions du traité d'Amsterdam qui en découlent (B) offriront aux Etats membres l'occasion d'infléchir cette approche en dissociant l'asile et l'immigration des préoccupations de sécurité intérieure. Après quelques hésitations, cette évolution sera amplifiée lors du sommet extraordinaire de Tampere de 1999 (C).

A. Un premier bilan critique du troisième pilier

En prévision de la CIG de 1996, les institutions de l'Union sont invitées par le Conseil européen de Corfou de juin 1994 à effectuer un bilan du système mis en place à Maastricht [81]. Le constat se révèle peu satisfaisant. La Commission et le Parlement européen se montrent tout particulièrement critiques. La création du troisième pilier n'aurait pas permis les gains d'efficacité espérés. Pour les deux institutions, les méthodes et moyens mis en œuvre sont d'ores et déjà dépassés et pâtissent de l'absence de contrôles démocratique et judiciaire [82]. Loin de traduire la seule rancœur d'institutions communautaires tenues à l'écart des travaux du troisième pilier, ce constat est également tiré par le Conseil lui-même. Dans son rapport sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne, le Groupe de réflexion créé par le Conseil européen de Corfou n'épargne pas les institutions du troisième pilier. Il estime que l'ampleur des défis est sans commune mesure avec les résultats des actions entreprises pour y faire face. Pour le groupe Westendorp, « la sécurité des personnes n'est pas suffisamment assurée à l'échelle européenne : alors que la protection reste essentiellement nationale, la criminalité est organisée efficacement à l'échelle mondiale » [83]. Le rapport souligne dès lors que la CIG devrait renforcer la capacité de l'Union à protéger ses citoyens contre le terrorisme, le trafic de drogue, le blanchiment d'argent, l'exploitation de l'immigration illégale et les autres formes de criminalité organisée internationale.

Dans cette perspective, la plupart des critiques formulées tant par le Groupe de réflexion du Conseil que par la Commission et le Parlement européen soulignent l'échec du processus décisionnel. Le maintien quasi généralisé du principe d'unanimité est plus particulièrement dénoncé comme un obstacle à la décision. Ce principe aurait favorisé la défense d'intérêts contradictoires et conduit à une paralysie partielle de l'Union. La nécessité d'aboutir à un consensus aurait ainsi bloqué l'adoption des textes ou conduit à l'acceptation de compromis fondés sur le plus petit dénominateur commun.

---

[81] Voir J. Monar, « European Union – Justice and Home Affairs : A Balance Sheet and an Agenda for Reform », *in* G. Edwards, A. Pijpers (ed.), *The Politics of European Treaty Reform : The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, Londres, Washington, Pinter, 1997, p. 326-339 et M. Den Boer, *Taming the Third Pillar. Improving the Management of Justice and Home Affairs*, Maastricht, European Intitute of Public Administration, 1998, p. 17-24.

[82] Rapport de la Commission pour le Groupe de Réflexion, Luxembourg, OPOCE, mai 1995 ; avis de la Commission : Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement, *Bull. UE*, 1/2, 1996 et résolution du Parlement européen sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996 – Mise en œuvre et développement de l'Union, *JO*, n° C 151, le 19 juin 1995.

[83] *Rapport du Groupe de Réflexion*, Bruxelles, le 5 décembre 1995.

A ce premier problème vient s'ajouter celui de l'absence d'objectif clair. L'article K du traité de Maastricht définit des questions d'intérêt commun mais ne fixe aucun objectif à l'Union [84]. Tout en acquérant une certaine autonomie, ces questions ne sont encore liées entre elles que par l'intermédiaire de la libre circulation. Le manque de précision dans la répartition des compétences entre les premier et troisième piliers constitue une difficulté supplémentaire. Les questions d'intérêt commun, et avant tout celles liées à l'asile et à l'immigration, ont parfois interféré avec les interventions de la Communauté dans le cadre du premier pilier – notamment dans le domaine de la lutte contre le racisme et la xénophobie. Enfin, la lourdeur des structures de travail reposant sur de multiples niveaux de négociation a, elle aussi, contribué au manque de résultat du système de Maastricht. Lors de la création du troisième pilier, pas moins de cinq niveaux de travail – vestiges administratifs des différentes coopérations intergouvernementales [85] – ont en effet été mis en place : les groupes de travail, les groupes directeurs, le Comité K.4, le Comité des représentants permanents (Coreper) et le Conseil de l'Union européenne.

B Le traité d'Amsterdam : vers une remise en cause du couple immigration-sécurité ?

Le bilan négatif de la courte vie du troisième pilier impose une rénovation profonde des processus décisionnels en matière de justice et d'affaires intérieures. Alors que ces matières ne représentaient pas un enjeu politique essentiel à Maastricht, elles deviennent l'un des principaux défis de la révision des traités dans la perspective de la CIG de 1996 [86]. Dans ce cadre, l'articulation entre citoyenneté et sécurité, déjà présente dans les travaux préparatoires du traité de Maastricht, se renforce encore. Le traité d'Amsterdam fixe à l'Union une série d'objectifs politiques parmi lesquels on retrouve, l'une après l'autre, la volonté de « renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses Etats membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union » et celle de « maintenir et de développer l'Union en tant qu'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 » [87]. Le processus amorcé en 1992 consistant à autonomiser la sécurité intérieure de la libre circulation des personnes se poursuit donc. Dans une certaine mesure, la logique semble même s'être inversée : ce n'est plus l'objectif de sécurité qui découle de celui de la libre circulation mais plutôt la sécurité qui apparaît première. L'objectif est *d'abord* celui de la sécurité des citoyens. La libre circulation

---

[84] H. Labayle, « Un espace de liberté, de sécurité et de justice », *RTDE*, 33/4, 1997, p. 820.

[85] La multiplication des niveaux de travail traduirait la volonté des administrations nationales de faire valoir leur expérience et de garder un certain contrôle sur les négociations après la disparition du groupes Trevi. Wenceslas De Lobkowicz parle de « Trevi *blues* ». W. de Lobkowicz, *L'Europe de la sécurité intérieure*, *op. cit.*, p. 56-57.

[86] Fr. Dehousse, « Les résultats de la Conférence intergouvernementale », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1565-1566, 1997, p. 17.

[87] Article 2 (ex-article B) du traité UE.

n'est plus qu'une des conditions objectives sur la base desquelles cette sécurité doit être assurée.

Une telle inversion est lourde de conséquences. En choisissant d'approfondir le processus de politisation de l'intégration européenne entamé à Maastricht, l'Union modifie les conditions de sa légitimation. 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 assurer la confiance des citoyens envers les institutions européennes. Avec le traité d'Amsterdam, l'Union s'investit donc d'une mission de garante de la sécurité – mission historiquement essentielle dans le processus de légitimation de l'ordre politique [88]. C'est l'image même de l'Union qui s'en trouve modifiée. L'Europe est en effet longtemps apparue comme une source d'insécurité, précisément en raison de son projet de suppression des frontières. Dans le contexte des négociations sur la libre circulation, Margaret Thatcher s'était d'ailleurs montrée on ne peut plus explicite sur ce point 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* » [89]. Amsterdam renverse cette logique de l'insécurité et fait de l'Union l'une des clés de l'adaptation des politiques de sécurité à la situation contemporaine. L'Union change de rôle en apparaissant désormais comme un acteur susceptible de répondre plus efficacement que les Etats membres à ce qui est présenté comme une configuration nouvelle faite de menaces transnationalisées.

L'objectif de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice s'inscrit donc dans la double préoccupation, affichée tant par les institutions européennes que par les Etats membres, de rapprocher l'Europe de ses citoyens et de se donner les moyens d'atteindre des objectifs ambitieux. Dans cette optique, le traité d'Amsterdam introduit tout d'abord le principe sur lequel les Quinze n'avaient pu s'entendre à Maastricht : la communautarisation partielle du troisième pilier. L'article 61 du nouveau titre IV du traité CE organise le passage de certaines matières du troisième pilier intergouvernemental vers le premier pilier communautaire. Il s'agit principalement des mesures liées à la libre circulation et aux contrôles aux frontières extérieures – immigration, asile et politique des visas – mais aussi de la coopération judiciaire en matière civile [90]. L'argument mobilisé pour justifier ce transfert est celui de l'efficacité. Seule l'application de la méthode communautaire, et donc du principe de la majorité qualifiée, permettrait la réalisation de projets importants en matière de justice et d'affaires intérieures.

Compte tenu des réticences des Etats membres, ce transfert reste cependant soumis à conditions. Le droit d'initiative dont jouit désormais la Commission doit

---

[88] V. Mitsilegas, J. Monar, W. Rees, *The European Union and Internal Security. Guardian of the People ?*, Basingstoke, Palgrave, Macmillan, 2003, p. 34-41.

[89] *Daily Mail*, 18 May 1989, citation reprise par P. Twomey, « Title VI of the Union Treaty : « Matters of Common interest » as a Question of Human Rights », *in* G. Korella, P. Twomey (ed.), *Towards a European immigration policy, op. cit.*, 1993, p. 54.

[90] Article 61 CE a) à e).

notamment être partagé avec les Etats membres jusqu'au 1er mai 2004 [91]. En outre, au cours de cette même période transitoire, le mode de décision du Conseil des ministres reste l'unanimité [92]. Par ailleurs, au terme des cinq ans, l'instauration du vote à la majorité qualifiée ne sera pas automatique mais soumise à un vote unanime du Conseil. Le Parlement européen sera quant à lui certain d'être consulté mais, au regard de l'importance des matières concernées, cette fonction ne représente encore qu'une compétence très limitée [93]. Enfin, du point de vue du contrôle juridictionnel, la Cour de justice se voit imposer deux restrictions majeures. D'une part, le renvoi préjudiciel en interprétation est limité et tout à fait aléatoire. L'article 68, paragraphe 1, CE stipule que la Cour ne peut statuer en interprétation que si un Etat membre, le Conseil, la Commission ou une juridiction nationale de dernier ressort en fait la demande. Le renvoi n'est donc ni obligatoire ni ouvert à toutes les juridictions nationales. D'autre part, la compétence de la Cour est exclue dans les matières portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure, ce qui permet à certains gouvernements d'éviter le regard de la Cour sur leurs décisions, notamment en matière de non-admission et d'expulsion des étrangers, en faisant valoir une définition extensive du concept « d'ordre public » [94].

En dépit de ces réserves, l'évolution est néanmoins notable. Le traité d'Amsterdam amorce la dissociation entre la politique d'immigration et d'asile, d'une part, et les questions relevant de la sécurité (coopérations policière, douanière et judiciaire en matière pénale), d'autre part. Cette réforme marque une rupture de taille par rapport aux travaux antérieurs. Elle contredit le rapprochement établi depuis le milieu des années 1980 entre flux migratoires et criminalité. Le message politique semble en tout cas très clair : le contrôle aux frontières, l'asile et l'immigration ne doivent pas relever de la seule logique de la sécurité intérieure mais doivent correspondre à des politiques autonomes menées dans le cadre communautaire.

Un second apport du traité d'Amsterdam répond également au double souci d'efficacité et de renforcement du contrôle démocratique dans les domaines JAI. Il consiste dans l'entérinement de la mort du processus Schengen. Sur la base des mécanismes prévus par le nouveau traité en matière de coopération renforcée [95], un protocole annexé au traité organise l'intégration de l'ensemble des dispositions de la

---

[91] Article 67, par. 1, CE.

[92] Le traité de Nice aménagera ces dispositions en prévoyant un passage anticipé à la majorité qualifiée et à la codécision dans le domaine de l'asile et de la protection temporaire.

[93] E. Bribosia, E. Dardenne, « Citoyenneté – Droits fondamentaux – Libre circulation des personnes, asile, immigration : Bilan après le Traité d'Amsterdam », *L'Année sociale 1997*, p. 307-325.

[94] Article 68, par. 2, CE.

[95] Depuis Amsterdam, les articles 43 à 45 (ex-articles K.15 à K.17) du traité sur l'Union européenne prévoient la possibilité de mener des coopérations renforcées soumises à des conditions différentes en fonction du domaine d'application. Voir G. de Kerchove d'Ousselghem, « Un espace de liberté, de sécurité et de justice aux dimensions incertaines. Quelques réflexions sur le recours aux coopérations renforcées en matière de justice et d'affaires intérieures », *in* Y. Lejeune (dir.), *Le traité d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 287-295.

coopération Schengen – dénommées « acquis Schengen » – dans le cadre de l'Union. Cette incorporation met un terme à une expérience longue de dix ans qui a constitué un « laboratoire » pour la sécurité intérieure européenne. Surtout, elle met fin à l'existence de deux processus parallèles et achève l'unification des travaux européens en ce domaine.

L'intégration de l'acquis Schengen ne se fait toutefois pas sans difficultés [96]. Sur le plan juridique, les questions de la détermination de l'acquis Schengen et de l'identification de sa base juridique dans les traités se révèlent particulièrement ardues compte tenu des enjeux liés aux processus décisionnels différents appliqués dans le premier et le troisième pilier – unanimité contre majorité qualifiée, rôle de la Cour de Justice, etc. – mais aussi en raison de la nature même du droit dérivé de Schengen, souvent composé d'actes non publiés, élaborés dans le secret, sans forme juridique définie et qu'il faut parfois reconstruire sur la base des procès-verbaux des séances. En dépit de ces difficultés, le travail délicat d'intégration de l'acquis s'achève en 1999 avec l'adoption par le Conseil JAI de deux décisions relatives respectivement à la définition de l'acquis Schengen et à la détermination de la base juridique de chacune des dispositions ou décisions Schengen [97].

Sur le plan politique, le coût de l'intégration du protocole Schengen est élevé. Il implique la non-participation de certains Etats et la mise en œuvre d'une Europe à géométrie variable. Alors qu'un des succès de la CIG précédente avait été d'obtenir la participation de l'ensemble des Etats membres aux futures dispositions du troisième pilier, la communautarisation partielle de la justice et des affaires intérieures ne permet pas de reconduire cet objectif à Amsterdam. Faisant valoir sa position insulaire, ses accords avec le *Commonwealth* ainsi que l'absence de carte d'identité sur son territoire, le Royaume-Uni ne peut accepter de se voir imposer des décisions auxquelles il n'aurait pas pleinement souscrit, en particulier en matière d'asile et d'immigration [98]. L'Irlande, qui semblait pourtant désireuse de s'inscrire dans le courant majoritaire, est contrainte de suivre Londres en raison de la *common travel area* unissant les deux pays. Enfin, au Danemark, où le non vient de l'emporter lors du premier référendum sur le traité, la communautarisation de certaines matières JAI semble également difficilement envisageable. Afin de ne pas bloquer les évolutions politiques et institutionnelles négociées pendant la CIG, l'Union met dès lors en place

---

[96] Voir M. Den Boer (ed.), *Schengen's Final Days ? The Incorporation of Schengen into the New TEU, External Borders and Informations Systems*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1998 et W. Eckart, « The integration of Schengen into the framework of the European Union », *LIEI*, 25/2, 1998/2, p. 1-51.

[97] Décision 1999/435/CE du 20 mai 1999 relative à la définition de l'acquis Schengen en vue de déterminer, conformément aux dispositions pertinentes du traité instituant la CE et du traité sur l'UE la base juridique de chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis et décision du Conseil 1999/436/CE du 20 mai 1999 déterminant, conformément aux dispositions pertinentes du traité CE et du traité UE, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions constituant l'acquis de Schengen, *JO*, n° L 176, 10 juillet 1999, p. 1-16 et p. 17-30.

[98] H. Labayle, « Un espace de liberté, de sécurité et de justice », *loc. cit.*, p. 841-843.

plusieurs régimes dérogatoires [99]. Ces trois pays obtiennent, suivant des modalités quelque peu différentes, des clauses les autorisant à maintenir leurs contrôles aux frontières et/ou à ne pas participer aux évolutions liées au développement de l'acquis Schengen.

Le Royaume-Uni et l'Irlande obtiennent une dérogation générale leur permettant de vérifier, lors du franchissement des frontières, le droit d'entrée sur leur territoire de toute personne provenant d'un Etat membre de l'Union [100]. Ils obtiennent également un « *opting out* » leur permettant de ne pas participer *a priori* aux réalisations communautaires (asile et immigration et développements Schengen), sauf s'ils en expriment le souhait au début de la procédure législative ou s'ils décident de rejoindre après coup les dispositions mises en œuvre (« *opting in* »). La situation du Danemark est plus complexe dans la mesure où cet Etat participe à la coordination renforcée Schengen. Ce pays dispose d'un délai de six mois pour décider de transposer dans son droit national une mesure communautaire développant l'acquis Schengen [101]. En tout état de cause, cette mesure demeurerait une obligation de droit international classique à l'égard du Danemark. Contrairement à l'Irlande et au Royaume-Uni, le Danemark ne dispose donc pas d'une faculté d'« *opting in* » s'appliquant à chacune des mesures Schengen prise isolément. Il ne dispose que d'un « *opting in* constitutionnel » lui permettant de rejoindre, en bloc, l'intégralité des dispositions adoptées dans le cadre Schengen.

On le voit, une analyse du traité d'Amsterdam met en lumière les limites propres à l'équilibre politico-institutionnel dégagé par les Etats membres : le processus décisionnel reste dominé par le prisme intergouvernemental ; les conditions posées pour le passage à la majorité qualifiée semblent loin d'être acquises ; l'intégration de Schengen induit une contamination juridique des dispositions communautaires par des textes adoptés sans contrôle juridictionnel, tout en ouvrant la voie d'une Europe à la carte en matière JAI ; le citoyen européen se voit privé du droit d'asile dans l'Union [102] ; et, surtout, si certains éléments témoignent d'une prise en compte accrue de préoccupations que l'on pourrait qualifier d'« humanitaires », la majeure partie

---

[99] H. Bribosia, « Liberté, sécurité et justice : l'imbroglio d'un nouvel espace », *Annales d'études européennes de l'Université catholique de Louvain*, 1997, p. 62-67.

[100] Protocole sur l'application de certains aspects de l'article 7 A du traité instituant la Communauté européenne au Royaume-Uni et à l'Irlande, protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande, annexes au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, *JO*, n° C 340, 10 novembre 1997.

[101] Protocole sur la position du Danemark, annexe au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, *JO*, n° C 340, 10 novembre 1997. Notons également qu'afin de préserver l'Union nordique des passeports, la Norvège et l'Islande se voient également appliquer les nouvelles dispositions.

[102] Suite à un différend opposant, en 1996, l'Espagne et la Belgique sur la question de l'extradition de deux ressortissants espagnols soupçonnés d'être des sympathisants de l'ETA, Madrid obtient l'adoption d'un protocole excluant les ressortissants communautaires des procédures d'asile. Voir protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, annexé au traité instituant la Communauté européenne, article unique et E. Bribosia, A. Weyembergh, « Extradition et asile : vers un espace judiciaire européen », *RBDI*, 1, 1997, p. 87-97.

des mesures énumérées dans le titre IV du TCE et dans le titre VI TUE demeurent de nature sécuritaire et répressive. Pourtant, en dépit de ces limites, le traité d'Amsterdam modifie profondément l'approche en matière JAI. Premièrement, le nouveau traité offre un contrôle démocratique et juridictionnel renforcé dans des domaines liés à la protection des droits fondamentaux des personnes. Deuxièmement, si Amsterdam reflète finalement, en termes de contenu, une conception inchangée de la politique d'asile et d'immigration, la distinction opérée entre, d'une part, un titre IV CE intitulé « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation » et, d'autre part, un titre VI UE dénommé « Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale », contribue au découplage conceptuel de ces matières. Enfin, troisièmement, cette évolution est accentuée par l'objectif de l'espace européen qui articule pour la première fois les notions de liberté et de sécurité [103]. Bien plus que le contenu normatif, c'est donc la philosophie générale du projet européen qui semble en passe d'être modifiée. Avec la montée en puissance du thème de la citoyenneté européenne, l'approche se fait moins sécuritaire, moins policière. Elle propose un équilibre entre liberté et sécurité plus subtil que par le passé et amorce une relative désécurisation des flux migratoires.

C. Les hésitations de la politique européenne d'asile et d'immigration : du plan d'action de Vienne au sommet de Tampere

Désireux de ne pas laisser s'évanouir les ambitions d'Amsterdam, les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis à Cardiff en juin 1998, réaffirment qu'« il est primordial, pour la sécurité des citoyens, de travailler de concert pour lutter contre les dangers toujours plus grands de la criminalité transfrontière » [104]. Les Quinze demandent dès lors au Conseil de faire rapport, lors de la réunion de Vienne, sur les progrès accomplis en matière JAI. Dans cette perspective, la présidence autrichienne soumet au Comité K.4, dès juillet 1998, un document de stratégie sur la politique d'asile et d'immigration de l'Union. Etrangement, les principes sous-tendant ce document semblent faire fi des orientations politiques d'Amsterdam. Pour la présidence autrichienne en effet : « *The intensifying labour market situation in the Member States and the continuing high migratory pressure from family reunification and illegally facilitated third country nationals made any movement in this area impossible and apparently demanded exclusive concentration on restrictive measures* » [105]. L'ensemble des propositions s'attache par conséquent aux contrôles et à la réduction des flux migratoires. Le droit d'asile est particulièrement malmené. Prenant acte de l'évolution amorcée depuis Maastricht, les rédacteurs du texte soulignent que les préoccupations politiques ne se portent plus désormais sur le droit d'asile mais sur les questions plus générales des

---

[103] Pour une lecture juridique de l'évolution du couple liberté-sécurité, voir A. WEYEMBERGH, « La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures : vers un rééquilibrage du couple liberté-sécurité ? », *RBDI*, 2, 2000, p. 612-639.

[104] *Conseil européen de Cardiff. Conclusions de la présidence*, 15 et 16 juin 1998, par. 37.

[105] Strategy paper on immigration and asylum policy, from the Presidency to the K.4 Committee, Brussels, 1 July 1998, 9809/98, Limite, par. 16.

migrations, des réseaux d'immigration illégale et des expulsions [106]. Le texte établit en outre une connexion explicite entre immigration clandestine et asile :

> « *the Geneva Convention has in part become less applicable to the problem actually existing. It was unquestionably geared to refugees who were displaced by authoritarian government regimes (of communist world or less-developed States), but it is not at all geared to displacement by inter-ethnic conflicts or to coping with illegal migration from many crisis regions, especially in the Third World* » [107].

Comment ne pas relever le glissement qui s'est opéré ? Les demandeurs d'asile passent en un simple paragraphe du statut de réfugiés persécutés par des régimes autoritaires à celui de clandestins agresseurs dont il faut se prémunir. Il semblerait que la fin de la Guerre froide ait suffi à ôter toute légitimité au droit d'asile. C'est donc rien moins que la mort du système de la convention de Genève de 1951 qui est explicitement proposée. Ce système devrait faire place à un mécanisme ne se basant plus uniquement sur des règles de droit mais aussi sur une conception « *politically oriented* » du droit d'asile [108]. S'appuyant sur une communication de la Commission de 1994 sur l'asile et l'immigration [109], la présidence autrichienne fixe en outre les principes qui devraient guider la politique de l'Union en la matière. Comme annoncé, l'économie générale des propositions est on ne peut plus restrictive : interventions directes dans les pays d'origine ; lutte contre l'immigration illégale et les filières de travail illégal ; standardisation des fichiers d'information ; uniformisation des critères de réunification familiale ; limitation des transferts financiers à destination des migrants ; renforcement du contrôle lors des entrées régulières sur le territoire de l'Union et à chacune des étapes de la circulation des personnes ou encore développement de nouveaux régimes de protection pour les réfugiés [110]. Tout est envisagé pour entraver les flux migratoires.

Dans son document, la présidence autrichienne affirme pourtant se contenter de dresser un bilan du potentiel migratoire des pays du Sud et d'en tirer les conséquences politiques pour l'Europe : « *For migration towards the rich, especially Western European States, this means that total immigration continues to exceed 1.5 million immigrants per annum, and the proportion of illegal immigrants in this total has clearly increased. It must be assumed that every immigrant in the first world is there illegally* » [111]. C'est donc au nom du réalisme politique que le projet autrichien tend à restreindre la politique d'asile et d'immigration à la seule lutte contre l'immigration clandestine. Si cette focalisation sur la question du contrôle des flux migratoires préfigure en fait les développements de la politique européenne dans le contexte de l'après 11 septembre 2001, le texte provoquera à l'époque un tollé auprès des associations de défense des droits des étrangers. Face à la vigueur des protestations,

---

[106] *Ibid.*, par. 14.

[107] *Ibid.*, par. 27.

[108] *Ibid.*, par. 41 et 97 à 104.

[109] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les politiques d'immigration et d'asile, COM (94) 23 final, 23 février 1994.

[110] European Council, *Strategy paper on immigration and asylum policy op. cit.*, par. 41.

[111] *Ibid.*, par. 21.

la présidence devra soumettre un second texte plus nuancé. En matière d'asile, elle renonce au remplacement de la convention de Genève tandis que le renvoi au traité d'Amsterdam devient la règle en matière d'immigration. La courbe rentrante se confirme quelques mois plus tard. Les volets asile et immigration du Plan d'action sur la mise en œuvre des dispositions du traité de d'Amsterdam en matière JAI, présenté par le Conseil JAI au Conseil européen de Vienne de décembre 1998, se distancient clairement du texte initial. Soucieux de préserver l'équilibre entre liberté, sécurité et justice [112], le second plan souligne l'importance des engagements pris à Amsterdam. Il affirme la nécessité d'accorder la priorité à la lutte contre l'immigration illégale, certes, mais en veillant au respect des droits des ressortissants des pays tiers séjournant légalement dans l'Union européenne et à la protection de ceux qui en ont besoin, même s'ils ne remplissent pas pleinement les critères de la convention de Genève [113]. Il insiste en outre sur la distinction conceptuelle à opérer entre l'asile et l'immigration et en appelle à une « stratégie globale en matière de migrations » [114].

Six mois après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Conseil européen extraordinaire de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 consacre l'approche défendue par le plan d'action. Ce conseil thématique – le deuxième du genre après le sommet sur l'emploi de Luxembourg de 1997 – permet alors de tester la volonté politique des Etats membres sur la question de la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. A l'époque, un tel sommet n'apparaît cependant pas sans danger. Au delà des risques de désaccord politique inhérents à ce type de rencontre, certains, notamment des parlementaires européens, craignent que tout ait été dit à Amsterdam et dans le Plan d'action de Vienne [115]. Le sommet de Tampere ne donnerait dès lors lieu, au mieux, qu'à une autocélébration dissimulant des divergences persistantes entre les Etats ou, au pire, qu'à une fuite en avant de laquelle ne serait ressortie qu'une liste d'objectifs théoriques ne tenant plus compte des réalités politiques [116]. De plus, l'hétérogénéité des thèmes abordés, seulement fédérés par la bannière de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, est susceptible d'entraîner une approche sans nuance faisant la part belle aux mesures répressives et sécuritaires [117].

Ces écueils sont finalement évités et le sommet est un succès politique. A l'issue de débats relativement brefs, le Conseil européen de Tampere délivre un message politique fort en faveur de nouvelles ambitions pour l'Union. Dans le préambule de

---

[112] Voir Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, adopté par le Conseil JAI du 3 décembre 1998, *JO*, n° C 19, 23 janvier 1999, par. 6 à 20.

[113] *Ibid.*, par. 8.

[114] *Ibid.*, par. 34.

[115] *Agence Europe*, 24 septembre 1999 et Ch. Elsen, « L'esprit et les ambitions de Tampere. Une ère nouvelle pour la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ? », *RMCUE*, 433, 1999, p. 660.

[116] W. de Lobkowicz, *L'Europe de la sécurité intérieure*, *op. cit.*, p. 164.

[117] G. de Kerchove, « L'espace judiciaire pénal européen après Amsterdam et le sommet de Tampere », *in* G. de Kerchove, A. Weyembergh (dir.), *Vers un espace judiciaire pénal européen*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, p. 12.

ses conclusions, il affirme vouloir placer l'objectif de la création de l'espace européen en tête de l'agenda politique et l'y maintenir. Confirmant l'orientation dégagée à Amsterdam, les Quinze insistent sur la nécessité d'établir un équilibre entre les principes de sécurité, de liberté et de justice. Le Conseil européen précise en outre que le principe de liberté – qui ne se limite pas ici à la seule liberté de circulation – ne peut être considéré comme une prérogative réservée aux seuls citoyens de l'Union mais doit aussi s'appliquer aux ressortissants des Etats tiers ayant eu légitimement accès au territoire de l'Union. Pour les Quinze, l'existence même de cette liberté « (…) 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 ». Dès lors, « 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 » [118]. Dépassant leurs réticences à l'égard d'une expression empruntée au langage communautaire, les Quinze prennent position en faveur d'une politique européenne commune dans les domaines de l'asile et de l'immigration.

Les conclusions de Tampere s'attachent à définir les quatre axes principaux de cette nouvelle politique commune. Le premier souligne la nécessité d'établir des partenariats avec les pays d'origine des flux migratoires. Il implique une approche globale des phénomènes des migrations tenant compte des problèmes politiques, de droits de l'homme et de développement dans les pays d'origine ou de transit [119]. Cet objectif traduit une modification sensible de l'approche européenne. Il révèle une volonté de ne plus limiter les questions d'immigration à la seule problématique du contrôle des frontières extérieures mais d'y inclure la question de la lutte contre la pauvreté. Le second axe concerne la mise en place d'un régime d'asile européen fondé sur l'application intégrale et globale de la convention de Genève. Ce système doit, à terme, déboucher sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme des réfugiés [120]. L'accent est également mis sur l'utilité de formes subsidiaires de protection pour les personnes ne rentrant pas dans le champ de la convention de Genève, ainsi que sur la mise en œuvre de mécanismes de solidarité entre Etats membres. Le troisième axe énonce le principe du traitement équitable des ressortissants des pays tiers. Ce traitement équitable comporte à la fois le développement d'une politique d'intégration et la lutte contre le racisme et la xénophobie [121]. Le texte précise à ce sujet que l'Union doit avoir pour ambition d'offrir aux étrangers séjournant sur son territoire des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union. Les Etats membres laissent en outre la porte ouverte à l'immigration économique en reconnaissant la nécessité d'un rapprochement des législations nationales relatives aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants des pays tiers. Cette ouverture serait fondée sur une évaluation commune tant de l'évolution économique et démographique au sein de l'Union que de la situation dans les pays d'origine [122]. Enfin, le quatrième axe évoque

---

[118] *Conseil européen extraordinaire de Tampere. Conclusions de la présidence*, 15 et 16 octobre 1999, par. 3.

[119] *Ibid.*, par. 11.

[120] *Ibid.*, par. 13 à 17.

[121] *Ibid.*, par. 18 à 21.

[122] *Ibid.*, par. 20.

la « gestion des flux migratoires » [123]. Derrière ce vocable sont repris l'ensemble des dispositifs de lutte contre l'immigration clandestine : coopération policière entre les Etats membres, mais aussi lancement de campagnes d'information dans les pays d'origine sur les possibilités réelles d'immigration, sur la prévention de la traite des êtres humains et sur le renforcement des contrôles aux frontières extérieures.

Pour que ces engagements ne restent pas lettre morte, les Etats membres définissent également la méthode de travail. S'inspirant d'une méthode qui s'était avérée particulièrement efficace pour l'achèvement du marché intérieur, ils confient à la Commission la préparation d'un tableau de bord (« *scoreboard* »), c'est-à-dire d'un tableau synoptique reprenant les objectifs définis à Tampere mais aussi à Amsterdam et à Vienne. Cette approche permet de décomposer chacun de ces objectifs en mesures pratiques. Compte tenu de la complexité du processus décisionnel, et notamment du droit d'initiative partagé jusqu'en 2004 entre la Commission et les Etats membres, le tableau de bord identifie les acteurs responsables pour chacune des mesures à adopter et fixe un échéancier pour l'avancement des travaux. La première version de ce document est approuvée par le Conseil JAI du 29 mai 2000. Il sera par la suite actualisé semestriellement, au terme de chacune des présidences du Conseil, et ce jusqu'en juin 2004, date du premier bilan du sommet de Tampere. Par cette méthode de travail, l'Union souhaite poursuivre un triple objectif : la transparence des travaux en matière JAI, l'entretien du dynamisme manifesté par les Quinze lors du sommet et l'identification d'éventuels retards dans l'adoption des décisions [124].

En définitive, il apparaît donc que le sommet de Tampere, plus encore que le traité d'Amsterdam, induit une approche nouvelle, à la fois plus globale et plus équilibrée, de l'asile et de l'immigration. Une balance est effectuée entre, d'une part, les objectifs d'intégration, de coopération avec les pays d'origine et de protection des demandeurs d'asile et, d'autre part, la lutte contre l'immigration clandestine et le contrôle des frontières. Pour beaucoup, et notamment pour le secrétaire général du Comité européen des réfugiés (ECRE), les conclusions du sommet s'éloignent clairement de la vision d'une « Europe forteresse » [125]. Parmi les quatre axes de la politique commune d'asile et d'immigration, seul le dernier s'attache aux questions de l'immigration clandestine et du contrôle des frontières extérieures. Les Quinze mettent donc en place les bases d'un équilibre subtil accentuant la distinction opérée à Amsterdam entre les questions migratoires et les questions de sécurité intérieure [126]. Il faut cependant noter que ce rééquilibrage entre liberté et sécurité correspond finalement plus à « l'esprit général » du texte qu'à des dispositions précises qui y seraient incluses. Les conclusions de Tampere restent pour l'essentiel une déclaration d'intention politique, certes généreuse mais instable car soumise à l'évolution des agendas politiques. Les années qui suivront le Conseil extraordinaire de Tampere

---

[123] *Ibid.*, par. 22 à 27.

[124] W. de Lobkowicz, *L'Europe de la sécurité intérieure*, *op. cit.*, p. 174.

[125] *Agence Europe*, 18-19 octobre 1999.

[126] D. Duez, « Politique d'asile et d'immigration dans l'Union européenne. Entre sécurisation et désécurisation des flux migratoires », *in* P. Magnette (dir.), *La grande Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 264-268.

seront de ce point de vue révélatrices des processus de réévaluation des priorités intervenant dans le champ politique.

4. L'asile et l'immigration après le 11 septembre 2001 : l'immigration clandestine dans le contexte de la lutte contre le terrorisme transnational

Simple pétition de principes dont la concrétisation reste liée à la volonté politique des Etats membres, les objectifs définis lors du sommet de Tampere vont subir de plein fouet les conséquences de la détérioration du contexte économique et politique. Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 vont en particulier peser sur l'orientation des travaux européens en matière JAI. Les préoccupations sécuritaires ravivées par les attentats poussent en effet l'UE à se concentrer sur la lutte contre le terrorisme (A). Dans ce cadre, la tendance à la désécurisation des flux migratoires amorcée à Amsterdam connaît un coup d'arrêt brutal. Les sommets de Séville, en juin 2002, puis de Thessalonique, en juin 2003, repositionnent en tête de l'agenda politique des préoccupations d'ordre public et de contrôle des frontières extérieures. C'est sous l'angle étroit et quasi exclusif de la lutte contre l'immigration clandestine que les représentants des Etats membres évoquent à ces deux occasions les dossiers de l'asile et de l'immigration (B). Le sommet de La Haye de novembre 2004, dernière grande étape politique dans la mise en œuvre de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice, ne parviendra pas à enrayer ce processus de resécurisation des flux migratoires dans l'Union européenne (C).

A. Les premières réactions européennes suite aux attentats du 11 septembre 2001 : le retour de la logique du soupçon

Les premiers travaux législatifs entrepris dans les mois qui suivent le sommet de Tampere s'inscrivent bel et bien dans l'esprit général de la réunion finlandaise. Couvrant un large spectre des domaines relevant de la justice et des affaires intérieures, ils reflètent l'approche équilibrée préconisée. Ce constat s'applique plus spécialement aux questions d'asile et d'immigration qui profitent d'un contexte économique positif favorisant une décrispation autour de ces matières. Les quelques années qui séparent la signature du traité d'Amsterdam de la fin de l'année 2000 sont en effet marquées par une phase de haute conjoncture et des taux de croissance annuelle élevés. Ce contexte contribue à sortir l'asile et l'immigration de l'approche sécuritaire où ils se trouvaient enfermés. L'amélioration du marché de l'emploi permet en particulier d'amorcer une réflexion sur la réouverture de l'immigration légale – réflexion qui bénéficie du soutien des milieux patronaux soucieux de prévenir les risques de pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs d'activité [127]. Ces préoccupations rejoignent alors un autre débat sur les migrations, dites de remplacement, censées permettre de faire face aux conséquences négatives induites par le vieillissement démographique des sociétés européennes [128]. Profitant de ce vent favorable, la Commission européenne use de son droit d'initiative pour produire, en novembre 2000, une communication

[127] M. Tandonnet, *Migrations. La nouvelle vague*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 32-35.

[128] United Nations, *Replacement Migration : Is it a Solution to Declining and Ageing Populations ?*, New York, Population Division, 2000.

sur la politique communautaire en matière d'immigration [129]. Rejetant le principe des quotas, la Commission y propose une réouverture des filières légales d'immigration basée sur la définition d'« objectifs indicatifs » définis périodiquement par les Etats membres.

Les événements de New York et de Washington ainsi que le retournement des perspectives économiques au second semestre 2001 vont sonner le glas des initiatives de la Commission. Ils délégitiment toute proposition de relance de l'immigration économique et entraînent à l'inverse un durcissement de la politique d'asile et d'immigration. Quelques jours à peine après les attaques terroristes, le Conseil JAI extraordinaire du 20 septembre 2001 estime en effet que « (…) la gravité des événements récents conduisent (*sic*) l'Union à accélérer la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et à intensifier sa coopération avec ses partenaires, en particulier les Etats-Unis » [130]. Or, en analysant les textes adoptés sur cette base, on constate que si les travaux ont effectivement porté sur la coopération judiciaire et policière [131], ils ont également largement débordé sur la question migratoire. Le Conseil JAI de septembre 2001 débouche en particulier sur un document de travail de la Commission dont le titre révèle à lui seul les connexions établies entre, d'une part, les dossiers de l'asile et de l'immigration et, d'autre part, la question de la lutte contre le terrorisme. Le *Rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection* invite en effet les Etats membres à appliquer « scrupuleusement et rigoureusement » les clauses d'exclusion du statut de réfugié prévue par la convention de Genève [132].

Quelques jours plus tard, le Conseil Affaires générales et relations extérieures reprend cette idée dans une position commune relative à la lutte contre le terrorisme, en estimant qu'il importe « de s'assurer, avant d'octroyer le statut de réfugié, que les demandeurs d'asile n'ont pas organisé ou facilité la perpétration d'actes de terrorisme et n'y ont pas participé » [133]. Suivant une logique qui n'est pas sans rappeler celle qui guidait les travaux du groupe Trevi dans les années 1970 et 1980, les flux de personnes sont donc une nouvelle fois liés à la problématique de la violence politique. La crainte d'une infiltration terroriste est une inquiétude majeure des Etats membres. Pour la classe politique, lutter contre la menace terroriste implique dès lors de renforcer les

---

[129] Une politique communautaire en matière d'immigration, COM (2000) 757 final, 21 novembre 2000, point 3.4.1.

[130] Session extraordinaire du Conseil Justice, Affaires intérieures et Protection civile, Bruxelles, C/01/327, le 20 septembre 2001, préambule.

[131] Voir G. de Kerchove, « L'action de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme », *RMCUE,* 480, 2004, p. 421-429 et P. Berthelet, « L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice », *Cultures et Conflits*, 46, 2002, p. 27-63.

[132] Rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection, COM (2001) 743 final, Bruxelles, 5 décembre 2001, point 1.1. Voir également C. Levy, « The European Union after 9/11 : The Demise of a Liberal Democratic Asylum Regime ? », Political Studies Association 53rd Annual Conference, University of Leicester, 15th-17th April 2003, p. 7.

[133] Position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à la lutte contre le terrorisme, *JO*, n° L 344, 28 décembre 2001, article 16.

contrôles aux frontières extérieures et d'envisager les mouvements migratoires – en ce compris les demandes d'asile – dans une optique policière. Les autorités compétentes sont ainsi appelées à faire preuve d'une plus grande rigueur lors de la délivrance de titres de séjour, de pièces d'identité ou de visas mais aussi à recourir de manière plus systématique aux informations du SIS [134].

Pourtant, le Conseil européen qui se tient à Laeken quelques mois après les attentats est encore très nuancé. Les évolutions au niveau de la pratique en matière de politique d'immigration ne transparaissent pas clairement dans le discours des Etats membres. Le Conseil s'inscrit encore largement dans la ligne de Tampere en s'engageant à adopter une politique commune en matière d'asile et d'immigration qui « respecte l'équilibre nécessaire entre la protection des réfugiés, conformément aux principes de la convention de Genève de 1951, l'aspiration légitime à une vie meilleure et la capacité d'accueil de l'Union et de ses Etats membres » [135]. Signe des temps, l'un des paragraphes suivants s'attarde toutefois sur le contrôle des frontières. Pour le Conseil, en effet, « une meilleure gestion du contrôle aux frontières extérieures de l'Union contribuera à lutter contre le terrorisme, les filières d'immigration illégale et la traite des être humains » [136]. Bref, si le virage sécuritaire est bel et bien pris, il n'est pas pleinement assumé. Le discours politique oscille entre ouverture et fermeture, inclusion et exclusion. Les sommets de Séville et Thessalonique vont contribuer à faire se rejoindre pratiques et discours.

B. De Séville à Thessalonique : l'Union européenne contre l'immigration clandestine

Le dossier de l'asile et de l'immigration n'occupe initialement qu'une place très secondaire dans le programme de travail présenté en janvier 2002 par la présidence espagnole. Parmi les six priorités définies par l'Espagne, aucune ne concerne directement la question des flux migratoires. Les questions JAI se situent pourtant en bonne position dans ce programme puisque la première des priorités identifiées est celle de la lutte contre le terrorisme au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice [137]. C'est d'ailleurs dans ce cadre restreint que l'asile et l'immigration se ménagent une petite place. Le texte y évoque, dans le dernier sous-point et de manière succincte, la création d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration. Moins de quatre mois après les événements du 11 septembre, la lutte contre le terrorisme s'impose donc en tête de l'agenda politique européen et semble éclipser l'immigration clandestine.

Six mois plus tard, la configuration politique se révèle très différente. Contrairement à ce que pouvait laisser prévoir le programme de travail de la présidence, le Conseil européen de Séville de juin 2002 consacre une part substantielle de ses travaux à

---

[134] Session extraordinaire du Conseil Justice, Affaires intérieures et Protection civile, *op. cit.*, par. 24 à 30.

[135] *Conseil européen de Laeken. Conclusions de la présidence*, 14 et 15 décembre 2001, par. 38 et 39.

[136] *Ibid.*, par. 42.

[137] *Plus d'Europe : Programme de la Présidence espagnole*, 1er janvier-30 juin 2002, p. 7.

la lutte contre l'immigration clandestine. Ce sommet marque à ce titre un tournant aussi décisif que spectaculaire par rapport à Amsterdam et Tampere. Tandis que les textes produits à ces deux occasions tentaient d'éloigner les questions d'asile et d'immigration des préoccupations de sécurité intérieure, les travaux entrepris à Séville sont au contraire menés suivant une approche faisant la part belle aux logiques policière et répressive [138]. Ce glissement dans l'ordre des priorités semble s'expliquer, pour partie, par l'influence exercée par le gouvernement britannique sur la présidence espagnole. Devenu depuis quelques années la destination privilégiée des candidats à l'asile et à l'immigration [139], le Royaume-Uni s'est en effet engagé sur la voie d'un durcissement de sa politique migratoire [140]. Cette réforme, portée par un Tony Blair soucieux de ne pas laisser le champ libre aux surenchères des conservateurs, ne peut cependant produire ses effets qu'accompagnée d'une évolution similaire au plan européen. Le gouvernement britannique ne ménage donc pas ses efforts pour convaincre l'Espagne d'inscrire la problématique de l'immigration illégale en bonne place à l'ordre du jour. Déjà fortement sensibilisée à cette question par sa propre situation nationale et trop heureuse de trouver dans la question de l'immigration clandestine un thème plus consensuel que ceux du terrorisme ou de l'élargissement, l'Espagne ne tarde pas à rejoindre les positions du Royaume-Uni. Elle espère ainsi conclure sur une note positive une présidence jusqu'alors jugée terne.

Le travail entrepris par le tandem Blair-Aznar est ensuite grandement facilité par le contexte politique européen. Le printemps 2002 est en effet marqué par le développement de discours populistes et xénophobes favorisant le traitement de la question migratoire sous l'angle particulier de la lutte contre l'immigration clandestine. La présence du président du Front national au second tour des élections présidentielles françaises, en mai, ou encore le succès de la liste Pim Fortuyn aux élections législatives néerlandaises constituent probablement les expressions les plus évidentes de la montée en puissance de ce type de discours. Il ne s'agit cependant là que des manifestations les plus visibles de ce qui semble être une tendance lourde. Le reste de l'Europe n'est en effet pas épargné par cette vague anti-immigrés. Au Royaume-Uni, nous l'avons vu, le durcissement de la politique d'immigration et d'asile est en cours. Il se traduit notamment par l'introduction, dans un pays marqué par l'absence de document d'identité, d'une carte spéciale pour les demandeurs d'asile (*entitlement card*) ainsi que par l'instauration d'un examen linguistique pour les candidats à la

---

[138] Voir D. Duez, « Le Conseil européen de Séville : l'Union européenne contre l'immigration clandestine », *L'Année sociale 2003*, p. 81-95.

[139] Le Royaume-Uni doit faire face à quelque 110 700 demandes d'asile en 2002, soit approximativement 40 000 demandes de plus que l'Allemagne (71 127) et 60 000 de plus que la France (50 798). Voir UNHCR, *Asylum Applications Lodged in Industrialized Countries : Levels and Trends, 2000-2002*, Division of Operational Support, Population Data Unit/PGDS, Geneva, March 2003, p. 7.

[140] Voir Home Office, *Secure Borders, Safe Haven : Integration with Diversity in Modern Britain*, presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of her Majesty, February 2002.

nationalité britannique [141]. Au Danemark, une nouvelle législation, adoptée fin mai, vise explicitement à réduire de moitié le nombre de réfugiés en rendant plus difficile le regroupement familial et en durcissant les conditions de l'obtention du statut de demandeur d'asile ou de citoyen danois [142]. En Autriche, un projet de loi prévoit d'obliger tous les nouveaux immigrés ainsi que les ressortissants extra-communautaires à souscrire un contrat d'intégration les contraignant à apprendre la langue nationale et à se familiariser avec les usages en vigueur dans le pays d'accueil [143]. Enfin en Italie, un projet de loi qualifié de « raciste » par l'opposition est adopté le 4 juin par la Chambre des députés. Il durcit les conditions d'entrée et de séjour des étrangers non communautaires.

Ce contexte politique favorise l'émergence d'un consensus autour du thème de l'immigration clandestine. Tout en affirmant vouloir faire barrage à l'extrême droite, les représentants de la plupart des Etats membres reprennent à leur compte les craintes liées à l'immigration. Loin de désamorcer une hostilité manifeste à l'égard des étrangers – mise en évidence par un sondage Eurobaromètre publié à la veille du sommet montrant que 39% des Européens manifestent une attitude mitigée voire franchement négative envers les groupes minoritaires et les immigrés – les travaux menés au niveau européen amplifient l'idée selon laquelle l'immigration serait une menace [144]. Certaines voix s'élèvent d'ailleurs pour dénoncer cet amalgame. On observe en particulier une levée de bouclier des ONG actives dans le champ des droits de l'Homme. A une semaine du sommet espagnol, l'organisation Amnesty International fait parvenir aux dirigeants européens une lettre ouverte afin d'attirer leur attention sur les dangers que la lutte contre l'immigration illégale peut faire peser sur les droits fondamentaux des individus. L'organisation y dénonce les « mythes » concernant les demandeurs d'asile et les immigrés illégaux et lance un appel urgent aux Etats membres pour qu'ils fassent marche arrière dans leur « guerre à l'immigration illégale » [145]. De manière moins prévisible, certains acteurs européens et quelques Etats membres s'opposent également à la tendance consistant à réduire la politique européenne d'asile et d'immigration à la seule lutte contre les clandestins. Le commissaire Antonio Vitorino, responsable de la justice et des affaires intérieures, de même que le président de la Commission, Romano Prodi, insistent à plusieurs

---

[141] Voir Home Office, *Entitlement Cards Consultation*, July 2002, 7 p. ; Id., *Identity Cards. The Next Steps*, Presented to Parliament by The Secretary of State of the Home Department by Command of Her Majesty, November 2003, 12 p. ; Id., *Identity Cards. A Summary of Findings from the Consultation Exercise on Identity Cards and Identity Fraud*, presented to Parliament by The Secretary of State of the Home Department by Command of Her Majesty, November 2003, 146 p.

[142] *Le Monde*, 5 juin 2002.

[143] *Ibid.*

[144] Par ailleurs, 87% des personnes interrogées jugent que la lutte contre l'immigration clandestine doit être une priorité de l'Union. Eurobaromètre, *Note de synthèse. Sommet de Séville*, juin 2002.

[145] Amnesty International, *EU war on « illegal immigration » puts human rights at risk. Amnesty International Appeal to the Sevilla Summit*, Brussels 12 June 2002. Voir également Human Rights Watch, *Protect the Rights of Migrants and Asylum Seekers in Seville Policy Proposals, Letter to E.U. Heads of States*, June 13, 2002.

reprises sur l'indispensable préservation des équilibres mis en place à Tampere [146]. Tout en reconnaissant la nécessité de prendre en compte les inquiétudes légitimes des citoyens de l'Union en matière de sécurité, Romano Prodi se prononce en faveur d'une politique d'immigration soucieuse aussi bien de la lutte contre le trafic d'êtres humains que de l'intégration harmonieuse des ressortissants non communautaires. Un point de vue assez similaire est défendu par la Suède, le Luxembourg, la France et la Belgique.

Ces divergences qui portent en réalité moins sur les objectifs à atteindre que sur les moyens à utiliser pour y parvenir s'étalent au grand jour lors du Conseil JAI du 13 juin à Luxembourg. A cette occasion, les ministres européens de la Justice et de l'Intérieur s'opposent sur la proposition conjointe de l'Espagne et du Royaume-Uni visant à lier le niveau de l'aide européenne au développement à la coopération des pays tiers en matière de lutte contre l'immigration illégale. Incapables de s'entendre sur ce point, ils s'accordent cependant pour réaffirmer l'importance d'un *Plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains* présenté par la présidence espagnole [147]. Ce plan est adopté quelques jours plus tard par le Conseil européen qui enjoint le Conseil et la Commission d'accorder une « priorité absolue » à la question des flux migratoires et à la lutte contre l'immigration clandestine [148]. L'accent est plus spécialement mis sur les dispositions relatives au contrôle des visas, sur la conclusion de nouveaux accords de réadmission, sur l'adoption d'un programme de rapatriement comprenant notamment des éléments relatifs aux retours accélérés vers l'Afghanistan [149] et sur l'approbation formelle par le Conseil JAI de certains instruments normatifs alors en phase de négociation [150].

A Séville, les Etats membres se penchent également sur d'autres aspects du contrôle des flux migratoires. Les Quinze manifestent tout d'abord leur intérêt pour la mise en place d'un système – déjà évoqué à Laeken – de gestion coordonnée et intégrée des frontières extérieures de l'Union. Prenant connaissance d'un *Plan pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne* [151]

---

[146] *Agence Europe*, 8232, 14 juin 2002 et R. Prodi, « Priorities for Seville : better regulation and immigration », Speech to the European Parliament, Strasbourg, 12 June 2002 ; Id., « Speaking points concerning the Seville European Council », Press Conference pre-Seville Brussels, June 18th, 2002 ; Id., « Intervention on Asylum and Immigration », Morning Session of the European Council Seville, June 21st 2002.

[147] Proposition de plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne, *JO*, n° C 142, 14 juin 2002, p. 23-36.

[148] *Conseil européen de Séville. Conclusions de la présidence*, 21 et 22 juin 2002, par. 30.

[149] Cette demande s'appuie sur le travail de la Commission et sur son Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, COM (2002) 175 final, le 10 avril 2002.

[150] Il s'agit de la décision-cadre relative à la lutte contre la traite des êtres humains, de la décision-cadre visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers et enfin de la directive visant à définir l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.

[151] Plan pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, doc. 10019/02, limite, le 14 juin 2002.

présenté par la présidence et élaboré à partir d'initiatives de la Commission et de certains Etats membres, le Conseil européen demande la mise en place d'une « instance commune de praticiens des frontières extérieures » composée des chefs des services de contrôle aux frontières des Etats de l'Union. Ce faisant, le Conseil européen écarte la proposition maximaliste de la Commission relative à la création d'un corps européen de garde-frontières au profit de mécanismes opérationnels ne se substituant pas aux services nationaux [152, 153].

Les Etats membres soulèvent ensuite la question de l'intégration de la politique d'immigration dans les relations extérieures de l'Union. L'Espagne et le Royaume-Uni soulignent en particulier la nécessité de prévoir un système de sanctions à l'encontre des Etats faisant preuve de mauvaise volonté pour contrôler les réseaux d'immigration clandestine ou pour réadmettre leurs nationaux expulsés [154]. Cette proposition provoque une vive polémique et rencontre l'opposition de certains Etats, dont la France et la Suède [155]. Les conclusions de la présidence optent finalement pour une formule de compromis. D'un côté, elles mentionnent le principe de l'introduction de clauses relatives à la lutte contre l'immigration illégale et à la réadmission des nationaux dans tout nouvel accord de coopération ou d'association [156]. Elles envisagent également la possibilité d'une procédure d'évaluation des relations avec les pays tiers pouvant conduire, en cas de résultat négatif, à rendre plus difficile l'approfondissement des relations entre ces pays et l'Union [157]. D'un autre côté, le Conseil insiste sur la nécessité de ne remettre en cause ni les engagements de l'Union, ni les objectifs en termes de coopération au développement [158]. Bien que plus nuancée que la proposition de l'Espagne et du Royaume-Uni, cette solution de compromis n'en retient donc pas moins la possibilité de sanction des Etats tiers « non coopératifs ».

Enfin, concentrés sur la lutte contre les flux clandestins, les Quinze n'accordent qu'une attention toute relative à l'asile et à l'immigration légale [159]. Le Conseil européen se borne à constater une nouvelle fois le retard accumulé dans la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il demande une accélération des travaux législatifs relatifs à la définition d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration régulière et définit un échéancier relativement précis pour l'adoption de certaines dispositions. Au plan des principes, il réaffirme – avec une involontaire

---

[152] Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, COM (2002) 233 final, le 7 mai 2002. Voir également R. Genson, « Avancées au Conseil européen de Séville en matière de « justice et affaires intérieures » », *RMUE*, 460, 2002, p. 440.

[153] *Agence Europe*, 8234, le 18 juin 2002.

[154] Voir Coopération avec les pays tiers d'origine et de transit en vue de lutter conjointement contre l'immigration clandestine, Note de la présidence au Conseil européen, 9917/3/02 REV 3 limite, le 18 juin 2002, 6 p. et *Agence Europe*, 8232, le 14 juin 2002.

[155] *Agence Europe*, 8234, le 18 juin 2002.

[156] *Conseil européen de Séville. Conclusions de la présidence*, 21 et 22 juin 2002, par. 33.

[157] *Ibid.*, par. 35.

[158] *Ibid.*, par. 36.

[159] M. Maresceau, « Seville and Asylum. An editorial », *Law & European Affairs*, 2001-2002, 5, p. 493-497.

ironie – la nécessité de respecter un juste équilibre entre une politique d'intégration des migrants légalement établis, une politique d'asile respectueuse de la convention de Genève de 1951 et la lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains. Cela ne suffit toutefois pas à apaiser les inquiétudes de certaines ONG et du haut commissaire pour les droits de l'Homme des Nations unies [160].

Un an après leur rencontre andalouse, les Etats membres de l'Union confirment leurs préoccupations sécuritaires. S'éloignant toujours un peu plus de l'équilibre entre liberté et sécurité défendu à Amsterdam et Tampere, le Conseil européen de Thessalonique de juin 2003 fait lui aussi la part belle aux logiques de contrôle. Tout en n'excluant pas formellement une future politique d'immigration légale au nom des « nouveaux défis démographiques et économiques » [161], les Quinze y confirment leur intérêt pour les thèmes évoqués à Séville : politique commune en matière de lutte contre l'immigration clandestine, gestion intégrée des frontières extérieures, politique de retour des migrants clandestins et intégration de la politique d'immigration dans les relations extérieures de l'Union [162]. Surtout, le Conseil examine une nouvelle proposition britannique visant à jeter les bases d'une « externalisation » de l'asile. Cette proposition implique la création de zones de « protection régionale » permettant d'assurer la sécurité des candidats à l'asile dans leur région d'origine ainsi que la mise sur pied de « centres de traitement de transit » autorisant un examen à distance des demandes d'asile [163]. Ce projet, qui bénéficie du soutien du HCR [164], est présenté par le gouvernement britannique comme un moyen de lutter contre les entrées illégales, mais aussi d'atténuer le caractère inéquitable d'une procédure d'asile favorisant les seuls demandeurs d'asile capables de financer leur voyage vers l'Europe. En dépit de cet argumentaire généreux, la proposition rencontre une vive opposition. Amnesty International dénonce le caractère à la fois illégal et impraticable de l'entreprise [165], tandis que la Commission européenne se contente d'affirmer que, tout en posant les bonnes questions, la proposition britannique n'apporte pas les bonnes réponses [166]. Politiquement trop sensible, l'idée est finalement rejetée par le Conseil européen.

En définitive, alors que les conclusions du sommet de Tampere avaient privilégié une approche équilibrée des flux migratoires, celles des Conseils européens de Séville et de Thessalonique mettent au contraire l'accent sur la lutte contre l'immigration clandestine et le renforcement des contrôles aux frontières. De ce point de vue, la question de l'intégration de la politique d'immigration dans les relations extérieures de l'Union est révélatrice du chemin parcouru. Là où l'on évoquait, en 1999, le

---

[160] Voir *Agence Europe*, 8236, le 20 juin 2002.

[161] *Conseil européen de Thessalonique. Conclusions de la présidence*, 19 et 20 juin 2003, par. 29 à 35.

[162] *Ibid.*, par. 11 à 23.

[163] Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés, COM (2003) 315 final, le 3 juin 2003, p. 6.

[164] *Conseil européen de Thessalonique. Conclusions de la présidence*, 19 et 20 juin 2003, par. 26.

[165] Amnesty International, *Unlawful and Unworkable – extra-territorial processing of asylum claims*, 18 June 2003.

[166] Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés, *op. cit.*, p. 24.

renforcement des partenariats avec les pays d'origine, on parle désormais de sanctions à l'égard des pays tiers non coopératifs. De positif, l'incitant est devenu négatif. Plus généralement, en insistant sur les problématiques de la surveillance des frontières et de la lutte contre les flux clandestins, les Quinze participent à un processus de « sacralisation » des frontières et du territoire de l'Union [167]. Ils renforcent les logiques de contrôle des personnes et posent des entraves supplémentaires au déplacement des ressortissants extra-communautaires vers l'Union européenne. Les principes défendus à Séville et Tampere renforcent donc plus que jamais l'image d'une Europe devant se protéger d'une « invasion » de clandestins. Volontairement ou non, ils réactivent le spectre de flux incontrôlables menaçant la sécurité des Européens. Toutefois, contrairement aux décennies précédentes, ce n'est plus tellement la figure du faux réfugié qui apparaît désormais dominante mais plutôt celle du clandestin franchissant illégalement les frontières terrestres et maritimes pour accéder au sol européen.

C. Le programme de La Haye : l'ambition d'un second Tampere

Les conclusions de Tampere ont défini les priorités de l'Union européenne en matière de liberté, de sécurité et de justice. Elles ne proposaient cependant qu'un programme de travail pour une période de cinq ans. Ce programme arrivant à échéance en mai 2004, la présidence irlandaise et la Commission européenne effectuent au cours du premier semestre 2004 la huitième et dernière évaluation de la mise en œuvre des objectifs de Tampere. Elles proposent également des pistes et priorités pour le futur. En termes de bilan, la Commission estime, contrairement au Parlement européen qui se montre nettement moins conciliant [168], que les progrès réalisés sont indéniables et tangibles. Dans un contexte difficile marqué par les attentats du 11 septembre, l'Union aurait démontré sa capacité à agir de manière efficace et rapide [169]. Elle serait également parvenue à préserver le fragile équilibre entre les volets liberté, sécurité et justice. Se montrant un peu plus critique à l'égard des Etats membres, la Commission regrette toutefois qu'en dépit des succès enregistrés, le degré d'ambition initial ait été limité par des contraintes d'ordre institutionnel mais aussi, parfois, par un manque de volonté politique. Alors qu'elle a pour sa part fait de la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice une de ses priorités la Commission déplore plus particulièrement que la « politique des petits pas » ait été la seule alternative pour progresser [170].

En termes de pistes et de priorités pour le futur, la Commission affirme vouloir jeter les bases d'un futur programme de mesures et définit les priorités pour la période

---

[167] D. Bigo, E. Guild, « De Tampere à Séville, vers une gouvernementalité de la domination transnationale ? », *Cultures et conflits*, 45, 2002, p. 5-18.

[168] Voir Futur de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil et du Conseil européen sur le futur de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que sur les conditions pour renforcer la légitimité et l'efficacité (2004/2175(INI)), P6_TA(2004)0022, le 14 octobre 2004, point F.

[169] Espace de liberté, de sécurité et de justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations, COM (2004) 401 final, le 26 juin 2004, p. 3-4.

[170] *Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations*, *op. cit.*, p. 5.

2004-2009. Dans cette perspective, la communication de juin 2004 souligne tout d'abord la nécessité de réformer le cadre institutionnel. Elle pointe en particulier les potentialités ouvertes par les dispositions prévues par l'article 67 du TCE – introduit à Amsterdam et modifié à Nice – qui permettent le recours à la codécision et le passage à la majorité qualifiée dans certaines matières JAI [171]. Le texte offre ensuite une énumération faiblement hiérarchisée de treize orientations souhaitables. Parmi celles-ci figurent la plupart des objectifs politiques définis à Tampere mais aussi quelques thématiques nouvelles. En matière de politique migratoire, on retrouve les problématiques de la gestion intégrée des frontières extérieures, la politique des visas qui s'étaient imposées avec force à Séville et Thessalonique mais aussi la question de l'immigration légale. La Commission appelle de ses vœux une approche réaliste – c'est-à-dire tenant compte des réalités et des besoins économiques – devant conduire à faciliter l'admission légale des immigrés. Pour autant, même dans le domaine de l'immigration légale, le spectre de l'immigration clandestine n'est jamais bien loin. La première ne semble en effet pouvoir être envisagée et légitimée que si la seconde est efficacement contrée. Pour la Commission, « la crédibilité d'une approche commune positive et ouverte en matière d'immigration dépendra aussi largement de la capacité de l'Union européenne à maîtriser l'immigration illégale » [172]. La lutte renforcée contre la traite des êtres humains ainsi que le développement d'une politique en matière de retour et de réadmission sont considérés comme les corollaires indispensables de la réouverture d'une immigration légale.

Sur la base du document de la Commission mais aussi d'une consultation publique menée au cours de l'été 2004 [173], les chefs d'Etat et de gouvernement adoptent, en novembre 2004, un nouveau programme pluriannuel pour la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice [174]. Présenté sous le nom de programme de La Haye, ce texte a pour ambition d'être une sorte de Tampere II [175]. A la différence du programme de Tampere qui s'intéressait essentiellement à l'activité normative du Conseil, le programme de La Haye met cependant l'accent sur la mise en œuvre des instruments adoptés depuis 1999, ainsi que sur la dimension opérationnelle de l'action européenne en matière de sécurité intérieure. Dans un contexte marqué par la perspective de l'adoption du projet de traité constitutionnel, mais aussi par une inquiétude croissante à l'égard de la menace terroriste suite aux attentats du 11 mars

---

[171] Voir protocole relatif à l'article 67 du traité instituant la Communauté européenne, article unique, annexé au traité instituant les Communautés européennes.

[172] Espace de liberté, de sécurité et de justice : bilan du programme de Tampere et futures orientations, *op. cit.*, p. 10.

[173] La liste de ces organisations ainsi que leurs contributions sont disponibles sur le site de la Commission. Voir http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/tampere_ii/news_contributions_tampereii_en.htm.

[174] *Le programme de La Haye. Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne*, annexe I aux conclusions de la Présidence du sommet de Bruxelles. Voir *Conseil européen de Bruxelles. Conclusions de la présidence*, 4 et 5 novembre 2004.

[175] R. Genson, « Un nouveau programme pluriannuel pour consolider l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le programme de La Haye (2005-2010) », *RMUE*, 486, 2005, p. 172-176.

2004 à Madrid, l'heure semble être à l'action et à la concrétisation des objectifs politiques. Pour les Vingt-cinq : « Les citoyens de l'Europe attendent à juste titre de l'Union européenne que, tout en garantissant le respect des libertés et des droits fondamentaux, elle adopte une approche commune plus efficace des problèmes transfrontières tels que l'immigration illégale, la traite des êtres humains, le terrorisme et la criminalité organisée, ainsi que de leur prévention » [176].

En dépit de l'ambition affichée, le programme de La Haye ne peut cependant pas être comparé à celui de Tampere. Si les éléments de continuité entre les deux textes abondent – référence explicite à Tampere, recours à la même méthode du tableau de bord, même engagement en faveur d'une approche soucieuse aussi bien de la sécurité des citoyens que de la protection des droits fondamentaux, etc. – il est néanmoins évident que la dynamique politique est toute différente. Ce constat apparaît particulièrement évident si l'on examine la politique d'immigration et d'asile. L'économie générale du texte semble de prime abord préserver l'objectif d'une approche globale et équilibrée, mais un examen plus approfondi des dispositions envisagées révèle une autre réalité. Le programme de La Haye se divise en trois grandes parties intitulées respectivement « Renforcer la liberté », « Renforcer la sécurité » et « Renforcer la justice ». Les dispositions relatives à l'asile et à l'immigration sont reprises presque exclusivement sous le premier point. Mais derrière le terme « Liberté » se cache une lecture des phénomènes migratoires très éloignée des quatre axes définis à Tampere. Si l'on fait abstraction de l'asile à propos duquel on voit se mettre en place les bases d'un futur régime européen d'asile [177], la question des flux migratoires est traitée selon un angle qui ne fait que prolonger les travaux sécuritaires de Séville et de Thessalonique. Alors que les politiques d'admission et d'intégration ne font l'objet que de déclarations timides dont la portée politique est difficile à évaluer [178], la gestion des flux migratoires et la dimension extérieure de l'asile et de l'immigration suscitent au contraire des développements substantiels. Les dispositions prévues paraissent beaucoup plus concrètes. Elles dépassent la simple prise de position politique pour entrer dans le champ de l'action opérationnelle.

En matière de gestion des flux migratoires, on retrouve en particulier la problématique des contrôles aux frontières et de la lutte contre l'immigration clandestine. Dans la droite ligne des travaux des Conseils européens précédents, les chefs d'Etat et de gouvernement s'attachent tout particulièrement au renforcement de la coopération en matière de surveillance des frontières. Ils invitent ainsi les Etats membres à améliorer leurs analyses communes des itinéraires de migration, des pratiques en matière de traite des êtres humains et de réseaux criminels actifs dans ce domaine. Le rôle de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières est plus spécialement souligné, tandis que la possibilité de créer un système européen de garde-frontières est explicitement envisagée [179]. Le Conseil s'intéresse également au développement de technologies biométriques et de

---

[176] *Le programme de La Haye*, *op. cit.*, introduction.

[177] *Ibid.*, points 1.2. et 1.3.

[178] Le texte souligne que l'immigration peut jouer un « rôle positif » pour les économies européennes. *Ibid.*, points 1.4 et 1.5.

[179] *Ibid.*, point 1.7.1.

systèmes d'information devant permettre de renforcer la lutte contre l'immigration clandestine en reliant efficacement les procédures de demande de visa et les procédures d'entrée et de sortie lors du franchissement des frontières extérieures. Les Etats membres souhaitent en particulier optimiser l'interopérabilité entre le Système d'information Schengen (SIS II), le Système d'information sur les visas (VIS) et EURODAC [180].

En ce qui concerne la dimension externe de la politique d'asile et d'immigration, le programme de La Haye élargit la perspective de Tampere. Là où le Conseil européen se contentait de définir de façon très générale le champ d'action en matière extérieure, le programme de La Haye fait œuvre de précision et de rationalisation. Il distingue désormais les pays d'origine des pays de transit tandis que le partenariat n'apparaît plus comme l'outil exclusif [181]. En ce sens, le programme de La Haye reflète la montée en puissance de la dimension extérieure de la politique d'immigration et d'asile. Il rassemble la plupart des idées avancées dans les années précédentes : aide financière aux pays tiers pour améliorer leur capacité à contrôler les migrations clandestines ; meilleure information sur les voies légales d'immigration ; accès à des « solutions durables » [182] pour les réfugiés ; programmes de protection régionaux en collaboration avec le HCR ; coopération pour le renforcement des moyens de surveillance des frontières des pays tiers ; amélioration de la sécurité des documents et, enfin, politique d'éloignement et de rapatriement. Sous couvert d'un discours sur la « responsabilité partagée » et sur la volonté d'éviter les « tragédies humaines qui se produisent en Méditerranée » [183], force est de constater que la logique est moins celle de la coopération au développement que de l'externalisation des problèmes de l'asile et de l'immigration par le renforcement des capacités de contrôle dans les pays d'origine et de transit.

Le programme présenté à La Haye s'éloigne sensiblement des conclusions de Tampere. Certes, la fonction des deux textes est la même – il s'agit dans un cas comme dans l'autre de documents programmatiques définissant les orientations stratégiques en matière JAI, mais la nature des orientations dégagées apparaît bien différente [184]. Là où les conclusions de Tampere témoignaient d'un souci d'assurer une approche équilibrée des différents domaines de la politique d'immigration et d'asile, le programme de La Haye révèle la préoccupation des Etats membres pour le contrôle des frontières et la lutte contre l'immigration illégale. Le texte opère une césure claire entre la problématique des flux clandestins qui fait l'objet de développements nombreux et

---

[180] *Ibid.*, point 1.7.2.

[181] *Ibid.*, point 1.6.

[182] Le Conseil européen s'appuie ici sur une communication soumise par la Commission. Voir Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la gestion de l'entrée gérée dans l'Union européenne de personnes ayant besoin de protection internationale et sur le renforcement des capacités de protection des régions d'origine – Améliorer l'accès à des solutions durables, COM (2004) 410 final, le 4 juin 2004.

[183] *Le programme de La Haye*, *op. cit.*, point 1.6.1.

[184] Voir Plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, *JO*, n° C198, 12 août 2005, p. 1-22.

précis et celle de l'immigration légale qui, tout en n'étant jamais véritablement écartée, n'est abordée qu'avec la plus grande prudence. A ce titre, ce texte peut être considéré comme le parfait reflet de son époque. Il témoigne des inquiétudes et de la vision de l'immigration qui lui sont propres, il synthétise les travaux menés depuis les attentats du 11 septembre et il confirme l'importance prise par la question de l'immigration illégale. Il reflète également les grands équilibres politiques dégagés dans le cadre de la convention européenne puisque le texte de La Haye se présente explicitement comme anticipant les dispositions du supposé futur traité constitutionnel [185].

5. Conclusion

La politique d'immigration et d'asile développée dans le cadre de l'Union européenne apparaît à maints égards comme une politique de sécurité. Les prémisses de cette politique, que l'on peut déceler dans les travaux des groupes Trevi et Schengen, accusent dès le départ des orientations profondément sécuritaires qui seront confirmées dans les développements menés ultérieurement dans le cadre communautaire. En jetant les bases d'une coopération en matière d'asile et d'immigration, les Etats membres tentent d'abord de prévenir les conséquences supposées négatives de la libre circulation des personnes par l'adoption de mesures compensatoires. Il s'agit d'élaborer des mécanismes coopératifs susceptibles de réduire les menaces que ferait peser sur les Etats membres la suppression des frontières intérieures. Les dispositions adoptées visent pour l'essentiel la maîtrise – il faut entendre la *réduction* – des flux migratoires bien plus que l'élaboration d'une véritable politique d'immigration. La problématique de l'immigration apparaît seconde par rapport à celle de la sécurité intérieure.

Lors des sommets d'Amsterdam et de Tampere, les Etats membres se sont montrés désireux de rompre avec cette tendance. L'objectif de création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, le principe de la communautarisation partielle du troisième pilier de l'Union, l'intégration du processus Schengen ou encore la définition des bases d'une politique européenne commune d'asile et d'immigration globale et équilibrée participeront un temps à un processus de désécurisation des flux migratoires. Le retournement de la conjoncture économique au tournant des années 2000 et les attentats du 11 septembre 2001 donnent cependant un coup d'arrêt à cette évolution. Les agendas des Conseils européens de Séville et Thessalonique illustrent bien ce retour de balancier et confirment le caractère atypique des choix posés entre 1997 et 1999. Après une courte période marquée par la double ambition de désécurisation

[185] *Ibid.*, point 1. En raison du destin politique du projet de traité constitutionnel, nous avons décidé de ne pas développer cette question. Pour rappel, les questions de frontières, d'immigration et d'asile ont été traitées par le groupe de travail X « liberté, sécurité et justice » de la convention européenne. Les questions d'asile et d'immigration ont été reprises dans les articles III-265 à III-268 du projet de traité constitutionnel. Voir Rapport final du groupe de travail X « Liberté, sécurité et justice », Bruxelles, le 2 décembre 2002, document de la convention européenne, CONV 426/02, WG X14 et Ph. De Bruycker, « Les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration », *in* M. Dony, E. Bribosia (dir.), *Commentaire sur la Constitution de l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 279-306.

et de communautarisation des questions d'asile et d'immigration, les Etats membres semblent revenir à une approche plus traditionnelle se focalisant principalement sur la lutte contre l'immigration clandestine. Sans être totalement abandonnée, la logique de l'intégration, au sens d'un transfert de compétences nationales vers le niveau supranational, se ralentit considérablement tandis que le renforcement de la sécurité semble devenir l'horizon indépassable de tout développement dans le champ de l'immigration.

En privilégiant cette approche, les Etats membres proposent cependant une vision insécurisante des phénomènes migratoires. Ceux-ci sont rarement, pour ne pas dire jamais, appréhendés sous l'angle de leur contribution positive au développement des sociétés européennes. Ils sont uniquement considérés au regard des risques qu'ils feraient peser sur les Etats membres. Les dispositions communautaires sont presque systématiquement marquées par une logique restrictive qu'un discours récurrent sur l'intégration des ressortissants des pays tiers et la réouverture de l'immigration économique ne parviennent pas à atténuer. Tout au plus la figure de l'étranger menaçant semble-t-elle évoluer au fil du temps. Dans les années 1980 et, surtout, au début des années 1990, au plus fort de la crise yougoslave et de l'exode des populations des Balkans, elle renvoie à l'image d'un demandeur d'asile soupçonné de vouloir abuser des mécanismes de protection internationale pour accéder illégitimement au territoire européen. Dans les années 2000, elle correspond davantage à la figure d'un migrant clandestin franchissant illégalement les frontières extérieures de l'Union pour plonger ensuite dans la pénombre des économies souterraines, voire des réseaux criminels ou terroristes.

Dans un cas comme dans l'autre, la perspective reste cependant la même. Une équation est posée : elle connecte l'idée d'une détérioration de la sécurité dans l'Union européenne à des phénomènes migratoires présentés comme massifs et incontrôlables. Au gré des configurations politiques nationales et des évolutions du contexte international, la crainte de l'infiltration terroriste, le risque du développement de la criminalité organisée, la volonté de lutter contre l'érosion des identités traditionnelles ou encore le spectre de l'instabilité économique semblent guider les travaux européens. L'Europe apparaît comme un îlot de prospérité et de stabilité qu'il convient de défendre face au péril d'une invasion migratoire en provenance des pays du Sud et de l'Est. La mission de l'Union consiste dès lors à protéger les citoyens européens contre cette figure aussi floue qu'inquiétante du migrant clandestin.

CHAPITRE III

Le dispositif européen de lutte contre l'immigration clandestine

L'immigration clandestine s'est progressivement imposée comme une question centrale dans l'agenda européen en matière de justice et d'affaires intérieures. Présente dès les prémices de la coopération dans le champ de la sécurité intérieure, cette question s'est substituée à celle des réfugiés en tant que priorité de la politique d'immigration et d'asile. Pour autant, il faut attendre les premières années de la décennie 2000 pour que soient jetées les bases d'une véritable politique de lutte contre l'immigration clandestine. Ce n'est qu'à l'occasion du Conseil européen de Séville qu'est entériné le passage de l'« ère des réfugiés » à l'« ère des clandestins ». Ce passage est sanctionné par l'adoption du plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains qui propose pour la première fois une approche à la fois globale et cohérente de ce phénomène. Ce plan est lui-même complété par deux autres textes : le programme d'action en matière de retour, découlant du Livre vert de la Commission relatif à une politique communautaire de retour des personnes en séjour irrégulier [1], et le plan pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne [2].

Ces trois textes programmatiques ont guidé les développements de la coopération européenne et forment aujourd'hui le socle du dispositif de lutte contre l'immigration illégale que nous nous proposons d'analyser dans ce chapitre. Juridiquement, ils s'appuient sur l'article 62 TCE qui octroie à l'Union européenne une compétence générale en matière de franchissement des frontières extérieures ainsi que sur

[1] Voir Proposition relative à un programme d'aide au retour, 14673/02 limite, Bruxelles, 25 novembre 2002 et Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, COM (2002) 175 final, 10 avril 2002.

[2] Voir Plan pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, doc. 10019/02 limite, le 14 juin 2002.

l'article 63, paragraphe 3, qui invite le Conseil à adopter des mesures relatives à l'immigration clandestine, au séjour irrégulier et au rapatriement des personnes en séjour irrégulier. En dépit de leur importance dans la structuration de l'action communautaire, il est frappant de constater que ces textes ne contiennent que des mesures « défensives » de contrôle des flux migratoires et de sécurisation des frontières. A de rares exceptions près, ils ne proposent aucune disposition qui viserait à prévenir le phénomène de l'immigration en agissant non pas sur les flux de migrants illégaux eux-mêmes mais sur les facteurs économiques, sociaux et politiques dans lesquels ils trouvent leur origine. L'ambition d'une approche globale de l'immigration clandestine se voit donc contredite d'emblée.

A défaut d'être global, le dispositif européen de lutte contre l'immigration illégale tente de couvrir les différentes étapes du processus migratoire et traverse les différents piliers de l'Union. Dans les pages qui suivent, les mesures adoptées seront examinées suivant une logique séquentielle qui suit un parcours théorique du migrant qui irait de son départ dans son pays d'origine à son expulsion de l'espace communautaire. La première catégorie de mesures correspond à la première étape du voyage et concerne le contrôle aux frontières. Nous verrons que les dispositions mises en œuvre dans ce cadre visent à opérer – en amont des frontières ou lors de leur franchissement – une sélection entre les ressortissants des pays tiers habilités à accéder au territoire de l'Union, d'une part, et les étrangers jugés indésirables, d'autre part (1). La deuxième catégorie de mesures a trait aux conditions du voyage lui-même. Elle concerne les problématiques spécifiques du trafic et de la traite des êtres humains (2). La troisième catégorie de mesures est généralement présentée comme la conséquence logique de la politique de lutte contre l'immigration clandestine. Elle concerne la question de l'éloignement, volontaire ou forcé, des migrants interceptés aux frontières ou en séjour irrégulier sur le territoire d'un Etat membre (3). Enfin, la quatrième série de dispositions ne s'inscrit pas véritablement dans notre logique séquentielle mais renvoie au processus d'externalisation de la politique d'immigration, c'est-à-dire à son intégration dans les relations entretenues par l'Union européenne avec les pays de transit ou d'origine (4).

1. Les contrôles aux frontières extérieures de l'Union

Les contrôles aux frontières constituent sans doute la dimension la plus évidente et la mieux documentée de la politique européenne de lutte contre l'immigration illégale. Plus que tout autre, les dispositifs mis en œuvre en ce domaine reflètent une stratégie d'endiguement des flux migratoires. Dans un contexte marqué par la fermeture des principales voies d'immigration légale et le mythe de l'« immigration zéro », il s'agit essentiellement d'élaborer et de mettre en œuvre des mécanismes de coopération, à la fois dissuasifs et répressifs, permettant de limiter aux seules catégories d'étrangers considérées comme « acceptables » l'accès à l'espace formé par les Etats membres. Cette stratégie européenne de contrôle des frontières a pris dans un premier temps la forme d'une harmonisation des politiques des Etats membres en matière de visas (A). Plus récemment, un ambitieux projet de gestion intégrée des frontières extérieures a ouvert la voie d'une coopération opérationnelle renforcée contribuant à l'unification symbolique du territoire européen (B).

A. De la politique commune des visas à la frontière électronique

La politique commune des visas est l'un des principaux mécanismes européens de la lutte contre l'immigration clandestine. Elle est également l'un des premiers domaines à avoir fait l'objet d'une coopération approfondie entre les Etats membres. Les prémices de cette politique sont développées dans le cadre de la coopération Schengen, c'est-à-dire bien avant l'intégration des questions d'immigration et de sécurité intérieure dans le cadre communautaire. La politique commune des visas se caractérise par une uniformisation des documents de voyage mais aussi par une systématisation et une standardisation des échanges d'informations relatifs à la circulation des ressortissants des pays tiers.

1. La mise à l'écart des étrangers « indésirables » : le visa comme condition de la mobilité légitime

Dès les années 1990, la convention d'application de l'accord de Schengen prévoit l'adoption par les Parties contractantes d'une politique commune en ce qui concerne la libre circulation des personnes et notamment le régime des visas. Cet objectif implique une harmonisation des politiques nationales devant conduire à l'instauration d'un visa uniforme pour les séjours de courte durée, valable pour le territoire de l'ensemble des Etats parties [3]. Conçu comme une mesure compensatoire à la libre circulation des personnes basée sur la confiance mutuelle, le visa uniforme vise à réduire les dangers censés résulter de la suppression des contrôles aux frontières intérieures. Il fixe par conséquent les conditions de la mobilité des ressortissants d'Etats tiers *vers*, mais aussi, compte tenu du principe de libre circulation, *à l'intérieur* du territoire Schengen.

Avec le traité de Maastricht, l'intérêt des Etats pour une politique commune des visas se confirme. Cette matière est alors le seul domaine relevant de la justice et des affaires intérieures dont certaines dispositions sont soumises aux procédures du premier pilier. L'article 100 C du traité consacre en effet le recours à la méthode communautaire pour la détermination des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures de l'Union, mais aussi pour l'adoption des mesures relatives à l'instauration d'un modèle type de visa [4]. Même si le principe de l'unanimité restera de mise dans les faits, cette exception de la politique des visas a de quoi surprendre [5]. La possibilité d'autoriser ou non un étranger à pénétrer sur le territoire d'un Etat est en effet une dimension essentielle

---

[3] La notion de courts séjours couvre les séjours de moins de trois mois mais aussi les visas de transit, les visas à entrées multiples et les visas collectifs. Les séjours plus longs sont associés à des phénomènes de migrations.

[4] Article 100 C du traité CE (abrogé par le traité d'Amsterdam).

[5] La majorité qualifiée semble avoir joué un rôle de repoussoir incitant les Etats membres à s'accorder pour ne pas se voir imposer des décisions contre leur volonté. Les dispositions adoptées sont le règlement CE/1683/95 du Conseil, du 29 mai 1995, établissant un modèle type de visa, *JO*, n° L 164, 14 juillet 1995, p. 1-4 et le règlement CE/2317/95 du Conseil, du 25 septembre 1995, déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres, *JO*, n° L 234, 25 septembre 1995, p. 1-3.

de la souveraineté étatique. Elle s'inscrit dans une logique comparable à celle ayant conduit à l'introduction des cartes d'identité et des passeports.

Dans son étude consacrée au contrôle des étrangers dans la France du XIXe siècle, Gérard Noiriel souligne le rôle essentiel du processus d'identification administrative des personnes dans la construction des identités nationales et l'émergence des Etats bureaucratiques contemporains. Pour cet auteur, les Etats européens opèrent au cours du XIXe siècle une véritable « révolution identitaire » se traduisant par la mise en place de dispositifs administratifs et technologiques permettant l'identification des individus. Ces dispositifs ont permis une distinction toujours plus claire entre des nationaux bénéficiant de certains privilèges et soumis à certaines obligations et des étrangers, potentiellement source de désordre et dont il convient de surveiller les déplacements [6]. Pour Gérard Noiriel, l'identification administrative des individus permet de définir les limites d'un espace physique et social au sein duquel trouvent à s'appliquer les règles de l'Etat-nation. Dans un contexte d'urbanisation, d'industrialisation et de mobilité accrue, elle a permis de substituer au contrôle social traditionnel – basé sur le regard de la société locale – une surveillance administrative et policière. Dans une optique très similaire, John Torpey paraphrase quant à lui Max Weber en évoquant la prétention des Etats à la « monopolisation de moyens légitimes de circulation » [7]. A l'instar de Noiriel mais en se concentrant pour sa part sur la question des passeports, Torpey souligne les efforts déployés par les Etats pour codifier les lois établissant les conditions de déplacement des individus, pour diffuser à l'échelle mondiale des techniques permettant d'identifier de manière unique et certaine les personnes, ou encore pour développer des bureaucraties destinées à créer, délivrer et vérifier les documents permettant aux individus d'entrer dans des espaces précis ou des territoires.

La création des visas répond à cette même volonté de surveillance des déplacements des individus. Elle contribue à délimiter les identités nationales en discriminant les « indésirables » et participe à la construction de la distinction entre national et étranger [8]. Parce qu'elle définit les conditions d'une mobilité légitime – c'est-à-dire politiquement et socialement cautionnée –, elle donne également naissance à la distinction contemporaine entre immigré légal et immigré illégal. Compte tenu de l'importance cruciale de la politique des visas pour la souveraineté des Etats, on peut donc s'étonner de son intégration dans le premier pilier de l'Union. En effet, comme l'écrivent Elspeth Guild et Didier Bigo, « la schengenisation des régimes des visas de court séjour a profondément changé les pratiques de gouvernement et a un impact sur les relations internationales en donnant une visibilité forte à l'Union européenne en tant qu'entité organisée et « quasi-Etat » quand celui-ci arrive à occulter la différence

---

[6] G. Noiriel, *Etat, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Gallimard, 2001, p. 448 et s. et *Réfugiés et sans-papiers. La République face au droit d'asile. XIXe-XXe siècle*, Paris, Hachette, 1998, p. 155-180.

[7] Voir J. Torpey, « Aller et venir : le monopole étatique des « moyens légitimes de circulation » », *Cultures et Conflits*, 31-32, 1998, p. 63-100 et *L'invention du passeport. Etats, citoyenneté et surveillance,* Paris, Belin, 2000, p. 9-30.

[8] D. Bigo, E. Guild, « La logique du visa Schengen : police à distance », *Cultures et Conflits*, 49, 2003, p. 26.

territoriale entre son espace et l'espace Schengen » [9]. Une politique commune des visas semble ainsi remettre en cause la capacité d'un Etat à maîtriser pleinement les conditions de l'entrée sur son territoire de ressortissants d'un autre Etat. Elle implique qu'un Etat membre accepte qu'une décision administrative prise par les autorités d'un autre Etat membre conditionne l'accès de ressortissants d'Etat tiers à son propre territoire.

2. Identification de « groupes cibles » et techniques du contrôle « à distance »

La politique commune des visas est régie par l'article 62 TCE. Cet article prévoit que le Conseil arrête – à l'unanimité ou à la majorité qualifiée suivant les cas – les règles relatives aux visas pour les séjours d'une durée maximale de trois mois. Ces règles concernent : 1. l'établissement de la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa ou, à l'inverse, exemptés de cette obligation ; 2. des procédures et conditions de délivrance des visas par les Etats membres ; 3. des règles relatives à un modèle type de visa et, enfin, des règles en matière de visa uniforme [10]. Dans chacun de ces domaines, la nature des dispositions mises en œuvre par le Conseil reflète les inquiétudes des Etats membres quant à la mobilité des ressortissants des pays tiers. Les préoccupations sécuritaires et la peur de flux migratoires illégaux conditionnent de manière évidente les décisions adoptées.

Concernant les listes des Etats tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation ou à l'exemption de visa, les Etats membres se sont tout d'abord entendus sur la liste restrictive. Le règlement 2317/95 du 25 septembre 1995 puis, après son annulation par la Cour de justice en juin 1997, le règlement 574/99 se contentent en effet d'énumérer les Etats dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa [11]. Pour les Etats tiers ne figurant pas sur la liste commune, les Etats membres restaient donc libres de soumettre leurs ressortissants à l'obligation de visa ou de les en exempter, ce qui entraînera une pratique différenciée souvent liée aux traditions coloniales et aux liens culturels et linguistiques. La liste des exemptions sera quant à elle développée dans le cadre Schengen [12]. Suite à l'intégration de l'acquis Schengen

---

[9] *Ibid.*, p. 12.

[10] Article 62 TCE, par. 2, point b). L'article 67 TCE, par. 4, prévoyait que les listes des Etats relatives à l'obligation ou à l'exemption de visa, de même que les règles relatives au modèle type de visa seraient adoptées à la procédure de codécision dès l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam tandis que les procédures et conditions de délivrance des visas par les Etats membres ainsi que les règles en matière de visa uniforme devaient quant à elles se voir appliquer le principe de l'unanimité pour une période transitoire de cinq ans. Au terme de cette période de cinq ans, cette modification, soumise à un vote unanime du Conseil, n'a pas été effectuée.

[11] Règlement CE/2317/95 du Conseil du 25 septembre 1995 déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres, *JO*, n° L 234, 3 octobre 1995, p. 1-3 et règlement CE/574/1999 du Conseil du 12 mars 1999 déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres, *JO*, n° L 72, 18 mars 1999, p. 2-5.

[12] Une liste des Etats tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa sera également développée dans le cadre de Schengen. Cette liste est plus restrictive que la liste

dans l'Union, le règlement 539/2001 se substituera au règlement 574/99 afin d'inclure cette seconde liste. Dans sa dernière mouture de juin 2005, adoptée à la demande du Conseil européen de Séville, l'annexe I de ce règlement rassemble ainsi quelque 135 pays et entités dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa tandis que l'annexe II énumère 42 pays dont les ressortissants sont à l'inverse exemptés de cette obligation [13].

L'élaboration de telles listes représente un enjeu politique de premier ordre. Elle s'accompagne d'ailleurs d'un jeu de rapports de forces entre les Etats membres, les Etats tiers et la Commission européenne [14]. Ces rapports de forces ont rendu nécessaire une clarification des critères justifiant l'inscription d'un Etat sur l'une ou l'autre liste. Le règlement 539/2001 identifie trois facteurs autorisant une certaine méfiance à l'égard d'un Etat tiers : le risque d'immigration clandestine, les atteintes à l'ordre public et à la sécurité, les relations extérieures de l'Union avec les pays tiers [15]. De tels critères, indépendamment du fait qu'ils lient l'immigration, la criminalité et la sécurité, brouillent la frontière entre une pratique administrative concernant des individus isolés – en l'occurrence la délivrance d'un visa – et des pratiques relevant plutôt des relations diplomatiques établies entre les Etats. Un individu est en effet considéré comme étant *a priori* à risque uniquement parce qu'il est le ressortissant d'un Etat particulier et non pas sur la base de ses qualités personnelles. Comme le soulignent Didier Bigo et Elspeth Guild, les individus sont ainsi tributaires des pratiques de leur gouvernement mais aussi de pratiques sociales – considérées selon des critères d'ordre public et de migration – qui relèvent d'un groupe identifiable, localement ou ethniquement [16].

Les décisions du Conseil relatives aux procédures administratives de délivrance des visas par les Etats membres confirment cette logique soupçonneuse. Les instructions consulaires communes, qui fournissent aux autorités compétentes un guide pratique pour la délivrance d'un visa Schengen, rappellent les préoccupations des Etats à l'égard de l'immigration clandestine et de la sécurité. S'agissant de la sécurité, les instructions prévoient la consultation des fichiers des étrangers non admis, *via* le SIS. S'agissant du risque migratoire, le document stipule que l'appréciation relève de l'entière responsabilité de la représentation diplomatique ou consulaire. L'examen des demandes doit par conséquent viser à détecter les candidats à l'immigration qui tentent de s'installer sur le territoire de l'Union sous couvert d'un visa pour tourisme, études,

---

adoptée par le Conseil JAI. G. Beaudu, « La politique européenne des visas de court séjour », *Cultures et Conflits*, 50, 2003, p. 5-30.

[13] Règlement CE/453/2003 du Conseil du 6 mars 2003 modifiant le règlement CE/539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, *JO*, n° L 69, 13 mars 2003, p. 10-11.

[14] D. Bigo, E. Guild, « La logique du visa Schengen : police à distance », *loc. cit.*, p. 82-91.

[15] Voir règlement CE/539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, *JO*, n° L 81, 15 mars 2001, p. 1-7.

[16] D. Bigo, E. Guild, « La logique du visa Schengen : police à distance », *loc. cit.*, p. 85.

affaires ou visite familiale. Identifiant des groupes cibles, les instructions consulaires soulignent qu'il convient d'exercer « une vigilance particulière sur les « populations à risque », chômeurs, personnes démunies de ressources stables etc. » avant de préciser qu'en cas de doute portant, notamment, sur l'authenticité des documents et la réalité des justificatifs présentés, la représentation diplomatique ou consulaire s'abstiendra de délivrer le visa [17].

Les dispositions relatives au modèle type de visa confirment ces préoccupations européennes pour la lutte contre l'immigration illégale et la préservation de l'ordre public. Ces dispositions visent à harmoniser les documents délivrés dans l'ensemble des Etats membres afin d'en faciliter le contrôle lors du franchissement des frontières. Amorcés dans le cadre de la coopération Schengen, ces travaux trouvent un prolongement au sein du troisième pilier de l'Union. Dans son règlement 1683/95, le Conseil estime ainsi qu'il est essentiel que le modèle type de visa contienne toutes les informations nécessaires et qu'il réponde à des normes techniques de très haut niveau, notamment en ce qui concerne les garanties contre la contrefaçon et la falsification [18]. Le Conseil souligne en outre que le modèle type de visa – qui prend concrètement la forme d'une vignette autocollante apposée sur les passeports – doit être adapté à son utilisation par tous les Etats membres. Elle doit comporter des dispositifs de sécurité universellement reconnaissables, consistant pour l'essentiel en des marques optiques variables ou des caractères d'imprimerie spéciaux, mais aussi des dispositifs invisibles et secrets [19]. Dans une perspective similaire, le Conseil JAI adopte en décembre 1998 une Action commune prévoyant la création d'un système européen d'archivage d'images (*False and Authentic Documents* – FADO) destiné à échanger, par voie informatique, les informations relatives aux documents de voyage authentiques ou contrefaits [20].

Ce souci de sécurisation des documents de voyage se renforce dans le contexte de l'après-11 septembre 2001. Le *Plan global de lutte contre l'immigration clandestine*

---

[17] Instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière, *JO*, n° C 326, 22 décembre 2005, p. 10.

[18] Règlement CE/1683/95 du Conseil, du 29 mai 1995, établissant un modèle type de visa, *JO*, n° L 164, 14 juillet 1995, p. 1-4. Dans cette optique, le Conseil adoptera plusieurs instruments spécifiques : recommandation du Conseil 98/C 189/02, du 28 mai 1998, concernant la fourniture d'équipements de détection des faux documents aux points d'entrée dans l'Union européenne, *JO*, n° C 189, 17 juin 1998, p. 19-20 ; recommandation du Conseil 99/C 140/01, du 29 avril 1999, relative à la dotation en personnel et en équipements de détection des faux documents et des documents falsifiés dans les services de délivrance des visas des représentations à l'étranger ainsi que dans les administrations nationales chargées de la délivrance et de la prorogation des visas, *JO*, n° C 140, 20 mai 1999, p. 1-3 et décision du Conseil, du 27 mars 2000, concernant l'amélioration de l'échange d'informations dans le cadre de la lutte contre la contrefaçon de documents de voyage, *JO*, n° L 81, 1er avril 2000, p. 1-4.

[19] Ces dispositifs seront complétés, après septembre 2001, par l'insertion d'une photographie sécurisée. Règlement CE/334/2002 du Conseil du 18 février 2002 modifiant le règlement CE/1683/95 établissant un modèle type de visa, *JO*, n° L 53, 23 février 2002, p. 7-8.

[20] Voir Action commune 98/700/JAI, du 3 décembre 1998, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la création d'un système européen d'archivage d'images (FADO), *JO*, n° L 333, 9 décembre 1998, p. 4-7.

de février 2002 mentionne ainsi que tout en facilitant la libre circulation des personnes, la politique en matière de visas peut aussi « contribuer de manière significative à la prévention de l'immigration clandestine et à la lutte contre le terrorisme » [21]. Il invite dès lors le Conseil à travailler au renforcement des dispositifs de sécurité, notamment par l'inclusion de photographies et de données biométriques, et propose la mise en place de structures administratives communes facilitant l'échange d'informations sur les pratiques en matière de délivrance de visas et sur les tendances dans le domaine de la falsification. Le plan propose également un système européen d'identification des visas (VIS) destiné à contenir des informations déjà collectées auprès des demandeurs de visa, notamment des photographies numérisées et des données biométriques [22]. Véritable *leitmotiv* des Etats membres, la problématique de la sécurisation des visas et de l'échange d'informations débouche sur l'adoption, en 2004, d'un règlement établissant des normes de sécurité renforcées pour les passeports et documents de voyage prévoyant l'ajout d'un support électronique de stockage sur lequel doivent figurer les empreintes digitales du détenteur légitime du document [23].

Répondant aux exigences posées par les Etats-Unis dans le cadre du *Visa Waiver Program* du *Homeland Security Department* qui limite l'exemption de visa aux seuls détenteurs de passeports intégrant une photographie au format digital, ce règlement révèle le glissement sécuritaire opéré dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Le relevé des empreintes digitales dénote plus particulièrement de la suspicion à l'égard des étrangers [24]. Cette suspicion se retrouve de manière plus claire encore dans les travaux de la Commission consacrés à la création du VIS. En tête des objectifs affichés de ce futur système commun d'identification des visas figure en effet la prévention des menaces pesant sur la sécurité intérieure, notamment par le renforcement des synergies entre le VIS et le SIS II, version améliorée du SIS permettant le fonctionnement du système dans une Union élargie [25]. Pour le Conseil, les informations contenues dans le VIS peuvent en effet contribuer à la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité. En dépit du fait qu'un tel procédé fait disparaître la distinction entre des matières relevant du droit civil et du droit pénal [26],

---

[21] Proposition de plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne, *JO*, n° C 142, 14 juin 2002, p. 26.

[22] Décision du Conseil du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS), *JO*, n° L 213, 15 juin 2004, p. 5-7.

[23] Règlement CE/2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres, *JO*, n° L 385, 29 décembre 2004, article 1.

[24] Voir D. Bigo, « Le visa Schengen et le recours à la biométrie », *in* X. Crettiez, P. Piazza (dir.), *Du papier à la biométrie. Identifier les individus*, Paris, Presses de Science Po, 2006, p. 237-267.

[25] Le développement du système d'information Schengen II et les synergies possibles avec un futur système d'information sur les visas (VIS), COM/2003/0771 final, non publié au *JO*.

[26] J. Lodge, « EU Homeland Security : Citizens or Suspects ? », *European Integration*, 26/3, p. 264-265.

le Conseil estime donc que ces données doivent aussi pouvoir être consultées par les autorités compétentes en matière de sécurité intérieure, notamment Europol [27].

Le régime européen de visa apparaît comme un système mettant en place un premier « filtre » destiné à réduire les risques d'immigration illégale. Il crée une frontière administrative – les consulats et les représentations diplomatiques – qui précède la frontière extérieure de l'espace Schengen. Si le visa facilite la mobilité de certains individus, il est donc également un dispositif empêchant le déplacement des éléments indésirables. Les termes utilisés dans les instructions consulaires communes sont, on l'a vu, on ne peut plus clairs : il s'agit de tenir à l'écart de l'espace européen des « groupes cibles » correspondant aux populations les plus défavorisées au plan socio-économique. Ce que l'Union met en place dans le cadre de sa politique de visas, c'est donc un mécanisme de « police à distance » permettant de contrôler les flux migratoires en amont pour éviter les querelles entre Etats en ce qui concerne la suppression des contrôles aux frontières extérieures. Faisant allusion aux travaux de Jeremy Bentham, Didier Bigo et Elspeth Guild évoquent un mécanisme « ban-optique » déployant des stratégies de contrôle des étrangers en amont, c'est-à-dire à l'écart des regards portés sur les frontières [28]. Le visa opérerait un déplacement du lieu et du moment du contrôle qui s'exercerait dès le pays d'origine. Il transformerait également les acteurs du contrôle qui ne seraient plus seulement des douaniers mais aussi des agents consulaires ou encore des acteurs privés qui, tels les transporteurs, sont investis d'une obligation de contrôle des documents de voyage lors de l'acheminement de personnes vers l'espace Schengen [29]. La clé du système ne serait plus le contrôle systématique des individus lors de leur entrée sur le territoire de l'Union mais une succession de contrôles répondant à une logique d'identification préalable des menaces migratoires et sécuritaires. Dans ce cadre, les systèmes d'échanges d'informations et les techniques biométriques, qui n'en sont que le prolongement technique, occupent une place croissante. Ils apparaissent être les principaux outils du contrôle des flux migratoires.

Cependant, si elle caractérise le « système Schengen », cette importance des systèmes d'échange d'informations en marque aussi les limites. La politique des visas participe à la délimitation d'une identité européenne et apparaît immanquablement porteuse d'une dimension symbolique, mais elle ne donne pas pour autant naissance

---

[27] Proposition de décision du Conseil concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités des Etats membres compétentes en matière de sécurité intérieure et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière, 15142/05, VISA 300, 30 novembre 2005.

[28] D. Bigo, E. Guild, « La logique du visa Schengen : police à distance », *loc. cit.*, p. 7 et 28.

[29] Voir V. Guiraudon, « Logiques et pratiques de l'Etat délégateur : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance », *Cultures et Conflits*, 45, 2002, p. 51-79. Sur les conséquences de ce dispositif pour le droit d'asile voir S. Collinson, « Visa Requirements, Carrier Sanctions, « Safe third Countries » and « Readmission » : The Development of an asylum « buffer zone » in Europe », *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, 21/1, 1996, p. 80-81.

à un territoire européen unifié. Le visa Schengen demeure un visa national qui ne s'impose pas automatiquement aux autres Etats membres. Il n'ouvre pas de plein droit l'accès à un territoire commun mais bien l'accès au territoire d'un Etat membre, ce qui, par voie de conséquence, facilite l'accès au territoire des autres Etats membres. Les instructions consulaires communes sont très claires à ce sujet : le fait d'être en possession d'un visa uniforme ne confère pas de droit d'entrée irrévocable [30].

L'unification reste donc partielle et porte principalement sur les dispositifs matériels liés à la sécurisation des visas ainsi que sur l'élaboration des listes d'Etats tiers. Pour le reste, l'uniformisation apparaît toute relative. Tout d'abord, les autorités nationales restent compétentes pour la délivrance d'un document de voyage et l'harmonisation prévue par les instructions consulaires n'a pas complètement effacé la disparité dans les pratiques nationales. Ensuite, l'utilisation du SIS révèle des usages bien différents suivant les Etats membres. La France, l'Italie ou l'Allemagne alimentent massivement le réseau alors que d'autres n'y introduisent presque aucun étranger aux fins de non-admission [31]. Enfin, le fait que la Grande-Bretagne et l'Irlande ne participent pas aux développements en matière de visa, alors que l'Islande et la Norvège sont parties prenantes, tend à réduire la cohérence du dispositif et sa capacité à produire un territoire unifié qui correspondrait au territoire de l'Union européenne.

B. Le projet de gestion intégrée des frontières extérieures

Le projet d'une « gestion intégrée des frontières extérieures » apparaît à la fois plus large et plus récent que celui d'une politique commune des visas. Il propose une réflexion prenant en considération les diverses facettes des contrôles aux frontières, plus spécialement leurs dimensions opérationnelles, à l'exception des aspects militaires. Dans un contexte marqué par les attentats du 11 septembre 2001 mais aussi par la perspective d'un élargissement entraînant un déplacement vers l'Est des frontières extérieures de l'Union, cette notion traduit une volonté d'approfondissement de la coopération en matière de gestion des frontières et vise à renforcer le niveau de sécurité intérieure des Etats membres de l'Union.

1. Le plan pour la gestion des frontières extérieures et la création de l'Agence Frontex

Dans ses conclusions, le Conseil européen de Laeken de décembre 2001 affirme qu'« une meilleure gestion du contrôle aux frontières extérieures de l'Union contribuera à lutter contre le terrorisme, les filières d'immigration illégale et la traite des êtres humains » [32]. Sur cette base, les Quinze vont envisager l'élaboration de mécanismes de coopération entre les services chargés du contrôle des frontières extérieures. Comme nous l'avons vu, l'enjeu de la lutte contre le terrorisme semble

---

[30] Instructions consulaires communes, *op. cit.*, p. 5.

[31] Pour la période 1997-1999, l'Allemagne est responsable de près de la moitié des signalements aux fins de non-admissions, soit 3 999, 5 273 et 4 275 entrées. Au cours de la même période, le Portugal a quant à lui signalé 31 personnes. D. Bigo, E. Guild, « La logique du visa Schengen : police à distance », *loc. cit.*, p. 64-65.

[32] *Conseil européen de Laeken. Conclusions de la Présidence*, 14 et 15 décembre 2001, par. 42.

toutefois avoir perdu rapidement de son importance. Lorsque, six mois à peine après la réunion de Laeken, les Quinze évoquent une nouvelle fois la gestion coordonnée et intégrée des frontières extérieures à l'occasion du sommet de Séville, ils n'en font plus mention. La gestion des frontières fait alors partie intégrante du volet « asile et immigration » des conclusions du Conseil. Elle y apparaît comme une dimension essentielle de la lutte contre l'immigration illégale. Dans ce cadre, le Conseil européen adopte parallèlement au plan global de lutte contre l'immigration clandestine un *Plan pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne*. Ce document synthétise les travaux ou expériences opérationnelles menés par la Commission européenne ou les Etats membres [33]. Il articule les points de vue parfois divergents de ces acteurs et révèle leurs visions différentes de l'intégration des politiques de contrôle aux frontières. Pour la Commission, les frontières extérieures apparaissent ainsi comme un lieu où s'affirme « une identité commune de sécurité intérieure » [34]. Une gestion cohérente, efficace et commune des frontières permettrait dès lors de renforcer non seulement la sécurité de l'Union mais aussi le sentiment d'appartenance des citoyens à une destinée et à un espace partagés. Pour la plupart des Etats membres, en revanche, la gestion intégrée des frontières extérieures répond plutôt à un souci d'efficacité dans la lutte contre l'immigration illégale. Pour ces derniers, le projet de gestion des frontières extérieures ne doit donc pas porter atteinte aux prérogatives des Etats en matière de contrôle des frontières.

A mi-chemin de ces positions, le plan du Conseil s'appuie sur les réflexions de la Commission – spécifiquement sur une communication de mai 2002 intitulée *Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union* – tout en écartant la perspective d'un corps européen de garde-frontières au profit de mécanismes opérationnels de coopération ne se substituant pas aux services nationaux [35]. Le plan propose une série de mesures qui vont structurer le développement de la politique commune de gestion des frontières extérieures. Ces mesures sont de deux ordres : législatif et opérationnel. Au plan législatif, les apports du plan n'apparaissent pas déterminants dans la mesure où le titre IV du TCE et l'acquis Schengen offrent déjà un corpus relativement complet en matière de gestion des frontières extérieures. A court terme, il se borne par conséquent à prévoir la refonte du *Manuel commun des frontières extérieures* afin de clarifier la nature juridique de ses différentes

---

[33] Parallèlement à la préparation du sommet de Séville, les ministres de l'Intérieur des Quinze, réunis à Rome avec leurs homologues des pays candidats, s'entendent sur un projet-pilote de police des aéroports présenté par le ministre italien de l'Intérieur Claudio Scajola. Lors de cette même réunion, l'Autriche, la Belgique et la Finlande présentent un autre rapport identifiant quatorze domaines de coopération en matière de contrôles aux frontières extérieures. Voir *Agence Europe*, 8222, le 31 mai 2002.

[34] Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, COM (2002) 233 final, 7 mai 2002, p. 5.

[35] Le Royaume-Uni, la Suède, les Pays-Bas et, de manière générale, les pays nordiques se sont montrés réservés sur le principe d'un corps européen de garde-frontières. La présidence espagnole a donc isolé cette question (point IV) de la partie consacrée aux mesures et actions (point III) de sorte que la formation d'un tel corps ne puisse être perçue comme le but ultime du plan.

dispositions et d'en faire une source de droit [36]. Il prévoit d'y introduire un catalogue des « bonnes pratiques » s'inspirant du catalogue Schengen. Le Conseil propose également d'adopter des mesures communes en matière de « petit trafic frontalier ». A moyen terme, le Conseil souhaite la réalisation d'un mémento pratique, disponible sous format électronique, qui serait à la disposition des agents amenés à exercer des fonctions de contrôle des frontières et permettrait de simplifier les décisions prises sur la base des règles Schengen.

Le travail législatif réclamé par le Conseil apparaît donc essentiellement pragmatique. Il ne vise pas à définir de grands principes mais seulement à fournir les instruments d'une uniformisation des pratiques de contrôle. Il s'inscrit dans une logique de standardisation des procédures et des formations du personnel de surveillance des frontières. Ces exigences législatives modestes ont été rencontrées depuis. En mars 2006, le Conseil JAI a adopté un *Code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes* qui opère la refonte de l'acquis Schengen en matière de contrôle frontalier [37]. Une proposition de règlement présentée en février 2005 s'attache par ailleurs à régler la question des déplacements des personnes résidant dans une zone frontalière [38]. Elle envisage la création de documents de voyage d'un nouveau type, et notamment d'un visa à entrées multiples, qualifié de visa « L » (local), qui autoriserait son détenteur à séjourner dans l'espace frontalier de l'Etat membre de délivrance pour une durée de sept jours consécutifs au maximum et ne dépassant pas trois mois par semestre. De manière révélatrice, cette proposition de règlement exclut toutefois de son champ d'application les enclaves de Ceuta et de Melilla où le petit trafic frontalier continuerait à être réglé par des dispositions particulières prévues par l'accord d'adhésion de l'Espagne à la convention d'application Schengen [39].

Modeste au plan législatif, le plan pour une gestion intégrée des frontières extérieures se révèle ambitieux au plan opérationnel. Il annonce la mise en œuvre de plusieurs mécanismes communs de coordination et de coopération. Le Conseil reprend tout d'abord l'idée d'une Instance commune de praticiens des frontières extérieures avancée par la Commission [40]. Cette instance, qui sera créée au cours de la présidence danoise, est un groupe de travail du Conseil (CSIFA) élargi aux chefs des services de contrôle aux frontières des Etats membres (CSIFA+). Elle a pour fonction d'agir comme « la tête » de la politique commune des frontières extérieures, tant pour la définition d'une stratégie que pour l'évaluation des risques. En tant que « chef

---

[36] Manuel commun, *JO*, n° C 313, 16 décembre 2002, p. 97-335.

[37] Règlement CE/562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *JO*, n° L 105, 13 avril 2006, p. 1-32.

[38] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des Etats membres et modifiant la convention de Schengen et les Instructions consulaires communes, COM (2005) 56 final, 23 février 2005.

[39] *Ibid.*, article 18.

[40] Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, *op. cit.*, p. 14.

d'orchestre », elle coordonne les actions opérationnelles de terrain tout en exerçant des compétences d'inspection en cas de crise [41]. Le plan du Conseil annonce par ailleurs la création de centres de contacts nationaux assurant une circulation de l'information entre les Etats membres ainsi que de centres opérationnels *ad hoc* compétents pour l'application de mesures spécifiques du plan. Il offre en outre la possibilité de lancer des « opérations conjointes » sur le modèle des opérations RIO I et RIO II (« *Risk of Immigration Operation* ») menées dans dix-sept aéroports européens en avril et mai 2002 [42] mais aussi des projets-pilotes permettant, par exemple, l'envoi de garde-frontières d'un Etat membre dans les aéroports ou gares d'un autre Etat membre pour faire face à des problèmes ou des situations particulières. Enfin, le plan prévoit l'établissement d'un réseau mettant en relation les officiers de liaison immigration des Etats membres présents dans un pays tiers. Révélant sa perception sécuritaire du phénomène migratoire, le plan précise que ce réseau pourrait avoir comme base des réunions périodiques et « si possible un bureau commun partagé avec les autres officiers de liaison en d'autres domaines (criminalité organisée, stupéfiants, etc.) qui sont très souvent liés à l'immigration » [43]. Ce réseau sera créé en février 2004 [44].

Parmi les différentes mesures du plan, l'établissement de l'Instance commune représente sans doute l'élément le plus innovant. Très rapidement cependant, cette structure a montré ses limites. Dès juin 2003, la Commission stigmatise son manque d'efficacité et souligne plus les limites de son action lorsqu'il s'agit de coordonner les opérations conjointes et les projets-pilotes [45]. Elle propose de substituer à l'Instance commune une structure communautaire permanente chargée d'effectuer les tâches quotidiennes de gestion et d'apporter une réponse rapide en cas d'urgence. La Commission précise toutefois que le CSIFA+ pourrait continuer à exercer certaines fonctions à caractère plutôt stratégique. Cette idée, acceptée par le Conseil européen de Thessalonique, conduit à la création, en novembre 2004, de l'Agence européenne pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (Frontex) [46]. Dirigée par le Finlandais Ilkka Laitinien, l'Agence commence ses activités un an après l'élargissement, soit le 1er mai 2005. De manière symbolique, elle

---

[41] Plan pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, *op. cit.*, par. 44.

[42] *Ibid.*, par. 65. Voir également « Action Against OC Networks. Europol supported EU wide operation against illegal immigration », *Europol Press Release*, La Haye, 21 April 2002 et *Agence Europe*, 8190, 12 avril 2002 et 8222, 31 mai 2002.

[43] Plan pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, *op. cit.*, par. 67.

[44] Règlement CE/377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison « Immigration », *JO*, n° L 64, 2 mars 2004, p. 1-4.

[45] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil en vue du Conseil européen de Thessalonique – Le développement d'une politique commune en matière d'immigration clandestine, de trafic illicite et de traite des êtres humains, de frontières extérieures et de retour des personnes en séjour irrégulier, COM (2003), 323 final, 3 juin 2003, p. 8.

[46] Règlement CE/2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, *JO*, n° L 349, 25 novembre 2004, p. 1-11.

installe ses bureaux à Varsovie, marquant ainsi le glissement vers l'Est des frontières de l'Union [47].

L'Agence Frontex peut prêter assistance aux Etats membres pour la formation de leurs garde-frontières, assister les Etats confrontés à une situation exigeant une coopération opérationnelle et technique à leurs frontières extérieures ou encore fournir l'appui nécessaire pour l'organisation d'opérations conjointes d'éloignement de ressortissants de pays tiers. Surtout, l'Agence joue un rôle important dans l'évaluation commune des risques. Se basant sur le *Common Integrated Risk Analysis Model* (CIRAM), elle doit fournir aux Etats membres des informations ciblées permettant d'améliorer la sécurité aux frontières en optimisant l'utilisation des ressources disponibles et en identifiant d'éventuels points faibles dans le contrôle des frontières extérieures. Pour remplir ces missions, Frontex s'appuie sur six groupes *ad hoc* développés dans le cadre de l'Instance commune : le *Risk Analysis Center* (RAC) d'Helsinki, le *Centre for Border Guard Training* (ACT) de Vienne, le *Western Sea Borders Centre* (WSBC) de Madrid, l'*Eastern Borders Centre* (ESBC) du Pirée, le *Land Borders Centre* (LBC) de Berlin et l'*Air Borders Centre* (ABC) de Fiumicino [48].

2. *Les opérations conjointes HERA : portée et limites de la coopération européenne*

Confronté à un afflux sans précédent d'immigrés clandestins dans l'archipel des Canaries, le gouvernement espagnol a obtenu, en mai 2006, un soutien de l'Union européenne dans le cadre de l'opération HERA II. Coordonnée pour la première fois par Frontex, cette opération a permis l'organisation de patrouilles navales et aériennes conjointes. Elle visait à inciter les embarcations de clandestins à faire demi-tour pour rejoindre leur port d'origine sur les côtes africaines. L'opération HERA II, à laquelle devaient initialement participer huit Etats membres, a permis la mobilisation de bateaux rapides, d'hélicoptères et d'un avion qui ont été affectés à la surveillance des côtes des Canaries mais également du Sénégal, de la Mauritanie et du Cap-Vert [49]. Cette surveillance a de plus été précédée de la mise en place d'une cellule Frontex à Ténériffe et de l'envoi d'experts de l'Agence chargés de participer à l'identification des migrants clandestins (opération HERA I). Au plan financier, l'opération HERA II a bénéficié d'un budget de 3,2 millions d'euros [50] et obtenu l'intervention du programme ARGO destiné à favoriser la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration [51].

---

[47] P. Coda, « L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne », *RMUE*, 489, 2005, p. 385-387.

[48] *Ibid*., p. 386.

[49] « Déferlement record de clandestins africains aux Canaries : 732 en une journée », *AFP*, 30 mai 2006.

[50] T. Barbulo, « La UE retrasa el plan para la afluencia de « sin papeles » », *El País*, le 1er août 2006.

[51] Voir « La Commission solidaire de l'Espagne, de l'Italie et de Malte dans l'accueil des immigrés clandestins », communiqué de presse de la Commission, IP/06/1208, Bruxelles, le

Présentée comme le symbole de la solidarité européenne mais aussi comme le modèle des opérations futures – et notamment des opérations NAUTILUS et POSEIDON menées quelques mois plus tard au large des côtes grecques, italiennes et maltaises [52] – cette première action opérationnelle de l'Agence Frontex a cependant souligné les difficultés de la coopération entre Etats membres. Les patrouilles conjointes ont débuté avec retard, tandis que les moyens mis en œuvre se sont révélés moindres que ceux initialement prévus. Alors que l'Autriche, la Finlande, la France, la Grèce, la Hollande, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni devaient en principe engager des moyens dans l'opération, seuls la Finlande, l'Italie et le Portugal ont finalement tenu leurs engagements. Surtout, les moyens engagés sont apparus insuffisants, pour ne pas dire dérisoires, compte tenu de l'ampleur du phénomène migratoire. Ces insuffisances ont suscité un vif mécontentement de la part de l'Espagne qui sera officiellement signifié par la vice-première ministre espagnole Maria Teresa Fernandez de La Vega au commissaire Franco Frattini en août 2006. Ce mécontentement fait toutefois écho à l'époque à une proposition de la Commission elle-même visant à établir un programme cadre « Solidarité et gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013 » [53] s'appuyant sur quatre Fonds financiers liés aux questions migratoires : le Fonds européen pour les réfugiés, le Fonds des Frontières extérieures, le Fonds pour les retours et le Fonds pour l'intégration des ressortissants des pays tiers. Selon la Commission, ce programme cadre permettrait de mobiliser un montant global de 5 866 millions d'euros pour la période concernée. Outre cette enveloppe comptabilisant déjà les 2 152 millions du Fonds des frontières extérieures, Frontex obtiendrait en outre quelque 285,1 millions supplémentaires tandis que 900 millions seraient alloués à la mise en œuvre des systèmes d'information à grande échelle [54].

Les dissensions entourant l'opération conjointe dans les Canaries révèlent le décalage entre les discours communautaires relatifs à la gestion commune des frontières et la mise en œuvre effective de ce principe. Le Conseil européen de Thessalonique avait en effet souligné que « le principe de solidarité doit être consolidé et se traduire plus concrètement, notamment par un renforcement de la coopération opérationnelle » [55]. De manière plus précise encore, le programme de La Haye évoquait pour la première fois la création du Fonds communautaire pour la gestion

---

19 septembre 2006 et décision du Conseil, du 13 juin 2002, portant adoption d'un programme d'action concernant la coopération administrative dans le domaine des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration (ARGO), *JO*, n° L 161, 19 juin 2002, p. 11-15.

[52] Frontex, *Frontex Annual Report 2006*, 2007.

[53] Voir Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen établissant un programme cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013, COM (2005) 123 final, 6 avril 2005 ; voir également Fr. Frattini, Statement by EU Commission Vice-President Frattini : EU Action on Immigration, EC06-262EN, 30 août 2006.

[54] Ces moyens financiers sont à comparer avec ceux de l'Agence pour 2005 et 2006, soit 6,28 et 15,7 millions d'euros. L'accroissement des ressources de l'Agence s'accompagne d'une augmentation de son personnel (67 personnes) qui devrait doubler d'ici cinq ans. J. Donoghue, J. Ryan, A. Vent, *Report on FRONTEX. The European Union's New Border Security Agency*, Institute of European Affairs, October 2006, p. 2.

[55] *Conseil européen de Thessalonique. Conclusions de la Présidence*, *op. cit.*, par. 22.

des frontières extérieures [56]. Au regard des opérations HERA I et HERA II, mais aussi de l'opération NAUTILUS II, interrompue pendant plusieurs semaines au cours de l'été 2007 faute de moyens mis à disposition par les Etats membres [57], cette solidarité de façade cache mal les divergences de vue entre les Etats membres. Alors que huit chefs d'Etat et de gouvernement de l'Europe du Sud, réunis à l'initiative de l'Espagne, affirment dans une lettre adressée au président du Conseil européen, Matti Vanhanen, que la question de la gestion des frontières « doit être abordée à l'échelle européenne, notamment en termes d'aide financière et de déploiement de ressources – en appui des efforts déployés par les Etats les plus concernés » [58], le ministre de l'Intérieur allemand, Wolfgang Schäuble, déclare pour sa part quelques jours plus tôt, en marge du Conseil informel JAI de septembre 2006, que « l'appel à l'argent des autres est toujours la voie la plus facile » avant d'ajouter que « ceux qui veulent résoudre des problèmes doivent arrêter de demander l'argent des autres » [59]. Bref, si la problématique de la lutte contre l'immigration clandestine fait bien l'unanimité parmi les Etats membres, la coopération opérationnelle rencontre d'importantes difficultés, notamment en raison de ses implications budgétaires.

Pour autant, la variable financière n'explique pas à elle seule les difficultés de la collaboration opérationnelle. Une telle coopération est également rendue délicate du fait de ses implications pour les fonctions régaliennes des Etats. Comme nous l'avons vu, la mission de contrôle des accès au territoire national constitue une dimension essentielle de l'autorité étatique. Or une politique commune de gestion des frontières suppose qu'un Etat accepte qu'une partie de ses agents de contrôle aux frontières soit mise sous le commandement d'un autre Etat et, inversement, que des agents d'un autre Etat agissent sur son propre territoire. Les opérations conjointes coordonnées par Frontex, de même que les équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT) impliquent, par exemple, que les agents participant à ces opérations soient placés sous l'autorité d'officiers du corps des garde-frontières de l'Etat membre hôte. Ces agents conservent leur uniforme national mais sont dotés d'un brassard marquant leur participation à une opération européenne. Dans le cas des équipes d'intervention rapide, les personnels peuvent en outre être mobilisés dans un délai de cinq jours suivant l'approbation d'un plan opérationnel par le directeur exécutif de l'Agence et par l'Etat demandeur [60]. Les Etats désireux de participer au dispositif RABIT doivent

---

[56] *Le programme de La Haye. Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne*, annexe I aux *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles*, 4 et 5 novembre 2004, p. 15.

[57] « Frontex patrols ends », *Times of Malta*, 10 octobre 2007.

[58] Lettre conjointe de huit chefs d'Etat ou de gouvernement européens à M. Matti Vanhanen, Premier ministre de la Finlande, président du Conseil européen, sur l'immigration illégale en Méditerranée et au sud de l'Europe, le 25 septembre 2006. Voir également *Agence Europe*, 26 septembre 2006.

[59] « L'UE profondément divisée sur l'immigration clandestine », *Reuters*, 21 septembre 2006.

[60] Règlement CE/863/2007 du Parlement européen et du Conseil instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement CE/2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme, *JO*, n° L 199/30, 31 juillet 2007, p. 30-39.

par conséquent constituer une réserve de recrutement pour Frontex qui dispose ainsi d'une plus grande latitude pour l'utilisation des personnels des Etats membres. Les opérations Frontex et les équipes d'intervention RABIT touchent donc au noyau le plus sensible des pouvoirs de l'Etat, ses fonctions de police. On comprend dès lors que les dispositions qui les accompagnent fassent l'objet de vives réticences – au même titre d'ailleurs que le projet de « police européenne aux frontières » défendu par la France et l'Allemagne [61] ou que celui de corps européen de garde-frontières porté par la Commission et Ilkka Latinen [62].

En dépit des difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre, le projet européen de gestion intégrée des frontières extérieures apparaît comme un élément essentiel du dispositif européen de lutte contre l'immigration illégale dans la mesure où il intègre ses différentes composantes. Il articule les questions relatives à la mise en œuvre de réseaux d'échange d'information, celles liées au développement d'actions opérationnelles et celles ayant trait à l'uniformisation des savoirs et des pratiques en matière de contrôle aux frontières. En cela, ce projet à prétention globalisante se situe à mi-chemin entre la virtualité des réseaux d'échange d'informations développés dans le cadre de la politique des visas et le caractère éminemment concret des collaborations de terrain. Indépendamment d'une mise en œuvre quelque peu balbutiante et de résultats limités, un tel projet apparaît fortement marqué au plan symbolique. Il renforce l'idée d'une destinée sécuritaire européenne commune. Au-delà des dissensions entre Etats membres sur la question de la solidarité communautaire, un tel projet est un vecteur d'unification pour les Européens. En agitant le spectre du péril migratoire, il participe à la création d'une distinction entre un « eux » et un « nous » qui n'est pas sans rappeler, sous une forme atténuée, la distinction ami-ennemi effectuée par Carl Schmitt. Nous y reviendrons.

2. La lutte contre le trafic et la traite des êtres humains

Si le sens commun tend à utiliser de manière indifférenciée les notions de trafic et de traite des êtres humains, ces deux expressions renvoient en réalité à des problématiques distinctes [63]. Cette confusion résulte de la multiplicité des expressions et concepts utilisés par les institutions internationales, gouvernements et chercheurs. Elle est en outre accrue par les problèmes de traduction. La langue anglaise, tout aussi imprécise que le français de ce point de vue, utilise ainsi les termes « *trafficking* » et « *smuggling* » pour rendre compte respectivement des phénomènes de la « traite » et du « trafic ». La convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et ses deux protocoles, signés par l'Union européenne à Palerme le

[61] Voir « Villepin propose la création d'une « police européenne des frontières » », *AFP*, 22 septembre 2006.

[62] I. Latinen, « Aspects and Recent Development on Border Security », *in* Fr. Julien-Lafferière, H. Labayle, Ö. Edström (dir.), *The European immigration and Asylum Policy : Critical Assessment Five Years after the Amsterdam Treaty*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 125.

[63] J. Salt, « Trafficking and Human Smuggling : A European Perspective », *International Migration*, Special Issue, 2000/1, p. 33-34.

15 décembre 2000, se sont attachés à clarifier la terminologie [64]. Il ressort de cet effort de définition que si le trafic des êtres humains est par essence lié à la question de l'immigration clandestine, il n'en va pas de même pour la traite des personnes. Généralement, ces deux questions sont néanmoins associées dans les travaux européens en matière de lutte contre l'immigration clandestine. Nous évoquerons tout d'abord le cas du trafic des êtres humains, phénomène le plus directement connecté à notre problématique (A), avant d'aborder celui de la traite des personnes (B).

A. La lutte contre le trafic des êtres humains

Le protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer additionnel à la convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée définit le trafic illicite de migrants comme « le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un Etat partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet Etat » [65]. L'idée d'immigration clandestine est ainsi consubstantielle de la définition du « trafic » d'êtres humains. L'élément infractionnel tient à l'enrichissement basé sur une aide à l'entrée illégale des migrants sur un territoire donné – cette aide pouvant prendre la forme d'un transport clandestin par voie maritime, aérienne ou terrestre mais aussi de la fabrication et/ou de la fourniture de documents de voyage et d'identité falsifiés ou frauduleux. On ne peut donc pas parler de trafic s'il n'y a pas eu au préalable franchissement illégal des frontières d'un Etat. Cela étant, les migrants qui font l'objet d'un trafic ne sont pas forcément les victimes de la traite des êtres humains. Le trafic n'implique pas l'idée d'un transport de migrants *aux fins* d'exploitation de ces derniers (travail clandestin, exploitation sexuelle, etc.). En d'autres termes, un migrant peut être victime à la fois du trafic *et* de la traite des êtres humains, tout comme il peut être victime du seul trafic ou, à l'inverse, de la seule traite des êtres humains.

1. Une production normative européenne limitée

Au plan européen, la question du trafic des migrants a tout d'abord été envisagée par la convention d'application de l'accord de Schengen. L'article 27 de la convention prévoit que « les Parties contractantes s'engagent à instaurer des sanctions appropriées à l'encontre de quiconque aide ou tente d'aider, à des fins lucratives, un étranger à pénétrer ou à séjourner sur le territoire d'une Partie contractante en violation de la législation de cette Partie contractante relative à l'entrée et au séjour des étrangers ». De manière moins claire, l'article 26, relatif aux sanctions pouvant être imposées

---

[64] Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, Nations unies, 2000 ; protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer additionnel à la convention des Nations unies sur la criminalité transnationale organisée, Nations unies, 2000 et protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, Nations unies, 2000.

[65] Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer additionnel à la convention des Nations unies sur la criminalité transnationale organisée, *op. cit.*, article 3, point a).

aux transporteurs ayant acheminé vers l'espace Schengen des ressortissants de pays tiers ne disposant pas de documents de voyage ou d'identité en règle, peut également être considéré comme une disposition relative à la lutte contre le trafic des êtres humains [66]. Complété par une directive de juin 2001 visant à harmoniser les sanctions pécuniaires imposées aux transporteurs [67], l'article 26 est en effet considéré par certains comme un moyen de lutter contre les filières [68]. Dans ce cas, il nous semble toutefois que la responsabilité des transporteurs, même lorsqu'elle est engagée, ne peut être systématiquement associée au trafic d'êtres humains. Cette responsabilité peut se voir engagée suite à une absence de contrôle ou à un contrôle déficient des documents de voyage. Toute sanction d'un transporteur n'est donc pas nécessairement liée à des faits de trafic de migrants. Les attendus de la directive de 2001 ne font d'ailleurs pas mention de la lutte contre le trafic des êtres humains. Ils se contentent de faire référence de manière plus générale au renforcement de l'efficacité de la lutte contre l'immigration clandestine.

Devenus des instruments juridiques communautaires depuis l'intégration de l'acquis Schengen dans le cadre de l'Union, les articles 26 et 27 ont été complétés par d'autres dispositions. Certaines se retrouvent de façon plus ou moins implicite dans les textes relatifs à la traite des êtres humains tandis que d'autres apparaissent plus spécifiques. Ainsi, le traité d'Amsterdam pose dans son article 29 que l'Union se doit d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, en élaborant une action en commun entre les Etats membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Il précise que cet objectif doit être atteint par « la prévention de la criminalité, organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène, notamment le terrorisme, la traite d'êtres humains et les crimes contre des enfants, le trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude » [69]. Il ne fait aucun doute que la référence à la traite des êtres humains inclut la question du trafic des migrants. Cette interprétation extensive du traité se voit d'ailleurs confirmée par le plan d'action de Vienne [70] ainsi que par les conclusions du sommet extraordinaire de Tampere de 1999, qui soulignent que : « L'Union se doit (…) d'élaborer des politiques communes dans les domaines de l'asile et de l'immigration, tout en tenant compte de la nécessité d'exercer aux frontières extérieures un contrôle cohérent afin de stopper l'immigration clandestine

---

[66] M. Ventrella McCreight, « Smuggling of Migrants, Trafficking in Human Beings and Irregular Migration on a Comparative Perspective », *ELJ*, 12/1, 2006, p. 120.

[67] Directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, *JO*, n° L 187, 10 juillet 2001, articles 4 et 3.

[68] I. Guyot, « A propos de l'immigration clandestine et de ses filières. Vers une harmonisation européenne », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2, 2002, p. 313.

[69] Article 29 TUE.

[70] Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, adopté par le Conseil JAI du 3 décembre 1998, *JO*, n° C 19, 23 janvier 1999, par. 43, 1. a) iii).

et de s'opposer à ceux qui l'organisent et commettent ainsi des infractions relevant de la criminalité internationale » [71]. Dans l'exposé des motifs accompagnant la proposition de directive relative au titre de séjour de courte durée pour les victimes de l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains qui coopèrent avec les autorités compétentes, la Commission se montre plus explicite encore :

> « Le fait de traiter dans un même texte les victimes de l'aide à l'immigration illégale et celles de la traite des êtres humains tient à ce que les deux infractions de traite des êtres humains et d'aide à l'immigration illégale constituent deux formes particulièrement odieuses d'un problème plus général : l'accroissement de l'immigration clandestine. Ainsi, adopter un instrument visant l'une des deux infractions, alors qu'il serait plus efficace s'il était étendu à la seconde également, justifie que les deux soient visées par cette proposition de directive. De plus, les deux infractions se recoupent partiellement dans les faits, et le périple des victimes couvre souvent l'une et l'autre successivement » [72].

Compte tenu de cet amalgame récurrent entre traite et trafic, le trafic n'a fait l'objet que d'un nombre restreint de mesures communautaires spécifiques. A l'exception de la convention d'application Schengen et des textes programmatiques évoqués plus haut, seuls deux instruments sont explicitement consacrés au trafic de migrants. Ces deux instruments, adoptés le 28 novembre 2002, n'en constituaient en outre qu'un seul à l'origine. Ils sont le produit d'une proposition unique, soumise par la présidence française, et scindée en deux textes pour répondre aux impératifs du droit communautaire suite à la communautarisation partielle du troisième pilier. Le premier instrument trouve sa base juridique dans les articles 61 et 63 TCE [73]. Il s'agit d'une directive du Conseil définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (2002/90/CE). Ce texte caractérise les infractions liées à l'aide à l'immigration clandestine et tente d'homogénéiser les réponses pénales. Le Conseil y invite les Etats à adopter des sanctions à l'encontre de quiconque aide sciemment une personne non ressortissante d'un Etat membre à pénétrer ou à transiter illégalement sur le territoire d'un Etat membre ; ou à l'encontre de quiconque aide sciemment, dans un but lucratif, une personne à séjourner sur le territoire d'un Etat membre en violation de la législation de cet Etat [74]. Notons que le critère très polémique du but d'enrichissement n'a été retenu que pour le cas de l'aide au séjour [75].

---

[71] *Conseil européen extraordinaire de Tampere. Conclusions de la présidence*, 15 et 16 octobre 1999, par. 3.

[72] Proposition de directive du Conseil relative au titre de séjour de courte durée délivré aux victimes de l'aide à l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains qui coopèrent avec les autorités compétentes, COM (2002) 71 final, 11 février 2002, p. 7.

[73] Article 61, point a), et article 63, point b), TCE.

[74] Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, *JO*, n° L 328, 5 décembre 2002, article 1. L'article 2 prévoit quant à lui l'adoption de sanctions à l'égard de personnes qui auraient été instigatrices, complices ou qui auraient tenté de commettre de tels faits.

[75] Voir 2314e session du Conseil Justice, Affaires intérieures et Protection civile, communication à la presse, 13865/00 (Presse 457), Bruxelles, 30 novembre-1er décembre 2000.

Cette directive est complétée par la décision-cadre du Conseil visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (2002/946/JAI) [76] qui trouve quant à elle sa base juridique, non pas dans les dispositions du TCE, mais dans le titre VI du TUE relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale [77]. Volet répressif de la directive 2002/90/CE, ce texte prévoit que les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les infractions d'aide à l'entrée, au transit ou au séjour irréguliers fassent l'objet de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives. Les sanctions prises peuvent impliquer la confiscation du moyen de transport utilisé pour commettre l'infraction, l'interdiction d'exercer l'activité professionnelle dans laquelle l'infraction aurait été commise ou encore l'expulsion du coupable. En outre, dans le cas où l'infraction aurait été réalisée dans le cadre d'activités criminelles organisées ou en mettant en danger la vie des migrants, la décision-cadre fixe des peines de prison dont le maximum ne peut en principe être inférieur à huit ans. Enfin, le texte prévoit explicitement la possibilité de sanctionner des personnes morales qui se seraient rendues coupables d'aide à l'immigration ou au séjour irréguliers. Elle complète ainsi la directive sur l'harmonisation des sanctions imposées aux transporteurs.

2. *Une approche essentiellement répressive*

A l'exception de l'article 27 de la convention Schengen, les dispositions communautaires en matière de trafic d'êtres humains apparaissent relativement récentes. Les deux textes spécifiquement consacrés à cette question se concentrent par ailleurs exclusivement sur la dimension pénale de la lutte contre ce phénomène. Sans doute faut-il voir dans le caractère tardif et répressif de ces textes la conséquence d'un contexte politique particulier. Au plan conjoncturel, plusieurs drames ont souligné l'importance des réseaux de passeurs et la vulnérabilité des migrants clandestins. Celui de Douvres, en juin 2000, semble à cet égard avoir joué un rôle de catalyseur. Dans la nuit du 18 au 19 juin 2000, les corps de cinquante-huit immigrants chinois sont retrouvés à l'arrière d'un camion frigorifique en provenance de Zeebruges. L'enquête montrera que ces personnes, originaires de la région de Fujian, dans le sud-ouest de la Chine, sont mortes asphyxiées après que la trappe d'aération du camion a été volontairement fermée par le chauffeur qui redoutait que le bruit n'attire l'attention sur les clandestins. L'enquête révélera surtout que ces décès tragiques ne sont intervenus qu'au cours de la dernière étape d'un périple de près de quatre mois organisé par des filières d'immigration clandestine connectées au crime organisé chinois et turc. Cet événement tragique met donc en lumière la réalité des réseaux de passeurs et les risques encourus par les candidats à l'immigration. Il suscite une vague d'indignation dont les effets se font sentir dès le lendemain au Conseil européen de Santa Maria Da Feira [78]. En marge du sommet, Jacques Chirac déclare vouloir « casser ces filières »

---

[76] Décision-cadre du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, *JO*, n° L 328, 5 décembre 2002, p. 1-3.

[77] Articles 29, 31, point e), et 34, par. 2, point b).

[78] Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne, Annexe V aux conclusions de la présidence du Conseil européen de Santa Maria Da Feira,

en renforçant la coopération policière, judiciaire, douanière et invite la présidence et la Commission à faire de nouvelles propositions en matière de lutte contre le trafic des êtres humains [79].

Outre ces éléments de contexte immédiat, nous avons vu qu'au plan structurel le tournant des années 2000 s'accompagne d'une montée en puissance du thème de l'immigration clandestine. Avec la diminution du nombre de demandes d'asile déposées auprès des Etats de l'Union européenne, la question des réfugiés perd peu à peu de son importance. L'intérêt politique se déplace alors de la figure du demandeur d'asile vers celle du clandestin. Cette évolution favorise un développement de la thématique de la lutte contre les réseaux d'immigration. Toutefois, cette préoccupation croissante pour l'immigration clandestine contribue paradoxalement à renforcer le problème posé par les réseaux criminels de trafic d'êtres humains. Le processus de sécurisation des frontières et les obstacles posés à la mobilité des ressortissants des pays tiers ouvrent en effet un « marché » pour les trafiquants en générant une demande pour l'aide à l'entrée illégale dans l'Union. La sécurisation des documents de voyage et le renforcement des contrôles aux frontières poussent les migrants à recourir à l'assistance de groupes criminels disposant de réseaux structurés susceptibles d'assurer leur passage vers le territoire Schengen. En devenant un problème politique majeur, le trafic des êtres humains devient simultanément un « business » [80] particulièrement rentable. Il permet d'accroître les revenus générés par des filières jusqu'alors utilisées pour d'autres types de trafics (stupéfiants, armes, etc.) tout en impliquant des sanctions pénales moindres pour les trafiquants [81].

Au-delà de ce paradoxe, le renforcement du dispositif de lutte contre le trafic des êtres humains va soulever un autre problème : la criminalisation de l'immigration clandestine. L'article 5 du protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer additionnel à la convention des Nations unies sur la criminalité transnationale organisée mentionne explicitement que « les migrants ne deviennent pas passibles de poursuites pénales en vertu du présent protocole du fait qu'ils ont été l'objet des actes énoncés à son article 6 [incriminations du trafic illicite d'êtres humains] ». En d'autres termes, en franchissant illégalement les frontières d'un Etat avec le soutien de passeurs, les clandestins violent bien le droit des étrangers propre à cet Etat mais cette infraction n'est pas pour autant constitutive d'un crime relevant du droit pénal. Pour autant, en mettant l'accent sur la seule répression pénale du trafic des êtres humains, les Etats membres n'en établissent pas moins auprès de l'opinion publique une connexion, au moins symbolique, entre immigrants clandestins et criminalité.

---

19 et 20 juin 2000, par. 22.

[79] Conférence de presse conjointe de M. Jacques Chirac président de la République et de M. Lionel Jospin Premier ministre (Santa Maria Da Feira), 20 juin 2000.

[80] Voir J. Salt, J. Stein, « Migration as a Business : The Case of Trafficking », *International Migration*, 35/4, 1997, p. 467-494 et H. Koff, « Security, Markets and Power : The Relationship between EU Enlargement and Immigration », *European Integration*, 27/4, 2005, p. 404-409.

[81] V. Misilegas, J. Monar, W. Rees, *The European Union and Internal Security. Guardian of the People ?*, Basingstoke, Palgrave, Macmillan, 2003, p. 79-80 ; A. Schloenhardt, « Organised Crime and the Business of Trafficking : An Economic Analysis », Australian Institute of Criminology occasional seminar, November 1999, p. 11.

Cette connexion est renforcée par la logique de l'enfermement des clandestins dans des centres de transit présentant souvent tous les atours du milieu carcéral. Indirectement, elle l'est également par la clause dite « humanitaire », reprise dans la directive définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, et précisant que tout Etat membre « peut décider de ne pas imposer de sanctions » à l'égard d'un comportement infractionnel dans les cas où ce comportement a pour but d'apporter une aide humanitaire à la personne concernée [82]. Si la clause est généreuse, la manière dont elle est formulée pose problème. L'exonération de sanction n'est qu'une simple *possibilité*. Elle n'est en rien automatique et il appartient à chaque Etat de décider de sa pratique en la matière. Il va sans dire que cette disposition soulève de nombreuses questions, relatives, par exemple, aux conditions de la fuite d'un candidat réfugié vers l'Union européenne ou encore à l'action des personnes ou des associations actives dans le domaine de l'assistance bénévole aux clandestins. Ce questionnement apparaît d'autant plus pressant que l'insertion de la clause humanitaire n'a, à l'époque, été obtenue que de justesse et n'a tenu qu'à l'insistance de quelques Etats, en particulier de la Belgique.

B. La lutte contre la traite des êtres humains

Contrairement au trafic des migrants, dont la mise à l'agenda en tant que priorité européenne est récente, la problématique de la lutte contre la traite des êtres humains a fait l'objet de nombreuses initiatives, au plan tant international qu'européen. Historiquement liée au phénomène de l'esclavage, la traite s'est vu consacrer plusieurs conventions internationales tout au long du XXe siècle [83]. Pour autant, ce concept reste aujourd'hui encore, difficile à cerner. Il recoupe des formes d'exploitation diverses qui ne sont pas toujours connectées aux phénomènes migratoires.

1. Un concept aux contours flous

Le protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, définit la traite des êtres humains comme :

> « le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude ou tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou

[82] Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002, *op. cit.*, article 1, par. 2.

[83] Il s'agit de l'arrangement international de Paris du 18 mai 1904 concernant la traite des blanches ; la convention internationale de Paris du 4 mai 1910 relative à la répression de la traite des blanches ; la convention de Genève du 30 septembre 1921 pour la suppression de la traite des femmes et des enfants ; la convention internationale de Genève du 11 octobre 1933 pour la répression de la traite des femmes majeures et, enfin, la convention de New York du 2 décembre 1949 pour l'abolition de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui.

autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou la pratique analogue à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes » [84].

Telle que définie par le protocole de 2000, la traite des êtres humains apparaît donc comme un phénomène à la fois plus large et plus flou que celui du trafic des êtres humains. Il inclut une liste non exhaustive de formes d'exploitation touchant principalement les femmes et les enfants.

En raison de ce caractère polymorphe, l'action européenne s'est déployée dans de multiples directions. Dès novembre 1993, soit quelques jours après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, le Conseil JAI adopte cinq recommandations concernant la traite des êtres humains à des fins de prostitution. Elles visent respectivement la coopération bilatérale entre Etats membres ; l'intensification de l'échange international d'informations ; le renforcement du rôle des officiers de liaison ; l'organisation d'activités de sensibilisation auprès des autorités chargées de l'examen des demandes de visa et, enfin, l'intensification des travaux européens dans les domaines de la coopération administrative, policière et judiciaire mais aussi de l'immigration [85]. Ces premières recommandations seront rapidement suivies par d'autres initiatives européennes. A la faveur de diverses conférences internationales, on observe en effet une accélération de l'activité de l'UE dans le domaine de la traite des êtres humains [86]. La Commission européenne se montre particulièrement prolifique. Elle propose dans un court laps de temps plusieurs communications consacrées au trafic des femmes aux fins d'exploitation sexuelle, au tourisme sexuel impliquant des enfants et à la pédopornographie sur internet [87]. L'attention de l'Union se porte donc principalement sur l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants tandis que la question de l'immigration clandestine apparaît à ce stade comme une problématique annexe. Elle n'est pas véritablement prise en considération pour elle-même mais uniquement en

---

[84] Protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, Nations unies, 2000, article 3, point a).

[85] Voir 1993 JHA Recommandations on Trade in Human Beings for the Purposes of Prostitution (Council Press Release 10550/93 of 29-30 November 1993), annex 2, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Trafficking in Woman for the Purpose of Sexual Exploitation, COM (96) 567 final, 20 November 1996.

[86] Il s'agit de la Conférence européenne sur la traite des femmes de Vienne en juin 1996 et du Congrès mondial contre l'exploitation sexuelle des enfants de Stockholm en août 1996.

[87] Voir Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Trafficking in Woman for the Purpose of Sexual Exploitation, *op. cit.* ; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement sur le tourisme sexuel impliquant des enfants, COM (96) 547 final, 27 novembre 1996 ; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement pour de nouvelles actions dans le domaine de la lutte contre la traite des femmes, COM (98) 726 final, 9 décembre 1998 ; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement sur la mise en œuvre des mesures de lutte contre le tourisme sexuel impliquant des enfants, COM (99) 262 final, 26 mai 1999 ; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement sur le tourisme sexuel impliquant des enfants, COM (96) 547 final, 27 novembre 1996 et Communication de la Commission au Conseil et au Parlement relative à la lutte contre la traite des êtres humains et relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, COM (2000) 854 final, 22 janvier 2001.

raison du caractère transnational des réseaux de prostitution. Il faut attendre la fin des années 1990 pour que soient adoptées des dispositions plus spécifiquement liées à l'immigration illégale. Mises en œuvre sur la base des dispositions du troisième pilier relatives à la coopération policière et judiciaire, ces dispositions visent soit à empêcher l'entrée des victimes potentielles sur le territoire des Etats membres, soit à lutter contre la traite des personnes en protégeant et en encourageant les victimes des réseaux à témoigner contre les organisations criminelles.

En ce qui concerne les mesures visant à empêcher l'entrée illégale, nous ne reviendrons pas sur la politique européenne des visas ni sur la gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union. Ces dispositifs présentent une pertinence évidente mais n'apparaissent pas spécifiques à la question de la traite. Nous pouvons en revanche mentionner le programme STOP (« *Sexual Trafficking of Persons* ») destiné à encourager des initiatives coordonnées et l'utilisation des moyens de télécommunication pour l'échange d'informations relatives à la lutte contre la traite des êtres humains ou aux disparitions de personnes mineures. Ce programme, développé en partenariat avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et les agences des Nations unies, s'appuie sur une Action commune adoptée en 1996 [88]. Entre 1996 et 2001, il contribue à favoriser la coopération entre tous les acteurs responsables de l'action contre la traite des êtres humains. Parmi les activités ayant bénéficié de l'aide du programme STOP, on recense des formations, des programmes d'échanges ou de stages, l'organisation de séminaires multidisciplinaires, des études et recherches ou encore un encouragement à l'échange d'informations [89]. Néanmoins, si le lien avec les enjeux migratoires se fait plus évident, les services responsables en matière d'immigration et de contrôle aux frontières ne bénéficient pas pour autant d'une position privilégiée par rapport aux autres acteurs : juges, procureurs, services de police, fonctionnaires publics, etc.

En ce qui concerne l'aide aux victimes et la lutte contre les réseaux criminels sur le territoire même de l'Union, le Conseil adopte en février 1997 une Action commune relative à la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, présentée à l'initiative de la Belgique [90]. Cette Action commune vise à renforcer la coopération judiciaire pénale et à rapprocher les législations nationales. Elle définit les comportements que les Etats membres s'engagent à ériger en infractions. Sur ce point, il est intéressant de noter que le texte finalement adopté est plus timide que la proposition belge initiale. L'exploitation de la main-d'œuvre adulte illégale,

---

[88] Voir action commune 96/700/JAI, du 29 novembre 1996, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, établissant un programme d'encouragement et d'échanges destiné aux personnes responsables de l'action contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, *JO*, n° L 322, 12 décembre 1996.

[89] STOP a été remplacé par le programme-cadre AGIS qui rassemble divers programmes liés à la lutte contre le crime organisé. Décision 2002/630/JAI du Conseil, du 22 juillet 2002, établissant un programme-cadre concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale (AGIS), *JO*, n° L 203, 1er août 2002, p. 5-8.

[90] Action commune 97/154/JAI, du 24 février 1997, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la lutte contre la traite d'êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, *JO*, n° L 63, 4 mars 1997, p. 2-6.

figurant dans la première version, n'a pas été prise en considération dans le texte final. Comme le signale Anne Weyembergh, c'est dès lors tout un pan de la traite des êtres humains, celui des ateliers clandestins, qui échappe au champ d'application de l'Action commune [91]. A l'égard des victimes, le texte prévoit une protection appropriée aux témoins qui fournissent des informations concernant les faits de traite des êtres humains. L'Action commune envisage la possibilité d'octroi d'un titre de séjour provisoire pour les personnes devant témoigner dans une action pénale ainsi que des mesures relatives au rapatriement des victimes vers leur pays d'origine ou vers un autre pays qui accepte de les accueillir. En 2002, le Conseil adopte une décision-cadre relative à la lutte contre la traite des êtres humains qui remplace et complète l'Action commune de 1997. Elle intègre l'exploitation du travail clandestin qui avait été écartée dans le texte précédent tout en soulignant que le consentement éventuel des victimes est indifférent à la caractérisation de l'infraction [92]. Enfin, en 2004, une directive relative au titre de séjour délivré aux victimes de la traite des êtres humains ou qui ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes vient compléter cette décision-cadre [93]. Elle offre aux migrants clandestins désireux de se libérer de l'emprise des réseaux criminels une alternative provisoire entre le rapatriement et le maintien dans la clandestinité. La protection offerte – un titre de séjour limité – apparaît toutefois dérisoire compte tenu des risques encourus suite à la dénonciation de pratiques mafieuses [94].

2. *La déclaration de Bruxelles et le plan d'action contre la traite des êtres humains*

La déclaration de Bruxelles est adoptée au terme de la « Conférence européenne sur la prévention et la lutte contre la traite des êtres humains – Un défi pour le XXIe siècle » organisée en septembre 2002 par la Commission européenne et l'OIM. Ce texte est signé par les Etats membres de l'Union, mais aussi par de nombreux Etats tiers, des organisations non gouvernementales et des organisations internationales. Il lance une dynamique nouvelle au plan européen :

> « *The comprehensive European policy against human trafficking needs to address the entire trafficking chain, comprising countries of origin, transit and destination alike targeting recruiters, people who transport the victims, exploiters other intermediaries, clients and beneficiaries. Also the development of a broader*

---

[91] A. Weyembergh, « L'Union européenne et la lutte contre la traite des êtres humains », *CDE*, 36/1-2, 2000, p. 231-232.

[92] Décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, du 19 juillet 2002, relative à la lutte contre la traite des êtres humains, *JO*, n° L 203, 1er août 2002, article 1, point 1 d) et point 2.

[93] Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, *JO*, n° L 261, 6 août 2004, p. 19-23.

[94] Voir R. Piotrowicz, « Irregular Migration Networks : The Challenge Posed by People Traffickers to States and Human Rights », *in* B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan, E. Szyszczak, *Irregular Migration and Human Rights : Theoretical, European and International Perspectives*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p. 147-148.

policy on migration management can offer a substantial contribution in reducing and preventing trafficking in human beings. Furthermore, root causes of trafficking, not least including unemployment, poverty, gender inequalities, including the status of girls, social and cultural attitudes, and the demand for sexual services, cheap labour and other forms of exploitation must continue to be at forefront of the long-term efforts to fight human trafficking effectively » [95].

Dans une optique qui n'est pas sans rappeler les intentions manifestées à Tampere, l'approche se veut à la fois globale et équilibrée. Les signataires souhaitent la mise en œuvre de mesures concrètes mais également la définition de meilleures pratiques, de normes et de procédures permettant d'accroître l'efficacité de la lutte contre la traite des êtres humains. Lors de sa publication au *JO*, le texte de la déclaration se voit ainsi complété d'un premier catalogue de « recommandations, standards et meilleures pratiques » posant un certain nombre de principes généraux et avançant un programme d'action pour l'Union couvrant quatre domaines : les mécanismes de coopération et de coordination, la prévention, la protection des victimes et la coopération policière et judiciaire [96]. Au rang des mécanismes de coopération, le Conseil annonce la création d'un groupe d'experts sur la traite des êtres humains chargé de fournir à la Commission européenne des expertises dans le domaine de la lutte contre la traite [97]. Composé d'une vingtaine de praticiens et d'universitaires, ce groupe insiste dans un rapport de décembre 2004 sur le renforcement de la prévention par la prise en considération des causes de la traite, notamment le chômage et les discriminations. Dans cette optique, la Commission produit en octobre 2005 une communication intitulée « Lutter contre la traite des êtres humains – approche intégrée et propositions en vue d'un plan d'action » soulignant la nécessité pour les Etats membres d'adopter une approche axée sur les droits de l'homme conformément à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [98].

En décembre 2005, le plan d'action de l'Union pour prévenir et combattre la traite reprend les principes dégagés par la Commission européenne et l'esprit de la déclaration de Bruxelles. Les Etats membres soulignent ainsi que le plan devrait reposer sur « la reconnaissance du fait que la traite des êtres humains ne peut être combattue efficacement sans une approche intégrée fondée sur le respect des droits de l'homme et tenant compte de la nature mondiale du phénomène » [99]. Au-delà de cette affirmation de principe, l'économie générale du texte correspond assez bien aux développements antérieurs du dispositif de la lutte contre la traite des êtres humains.

---

[95] « Brussels Declaration on Preventing and Combatting Trafficking in Human Beings », annexe aux Conclusions du Conseil du 8 mai 2003, *JO*, n° C 137, 12 juin 2003, p. 2.

[96] « Recommandations, Standards and Best Practices », annexe aux Conclusions du Conseil du 8 mai 2003, *op. cit.*, p. 3-9.

[97] Voir décision 2003/209/CE de la Commission, du 25 mars 2003, portant création d'un groupe consultatif dénommé « Groupe d'experts sur la traite des êtres humains », *JO*, n° L 79, 26 mars 2003, article 3, point 1.

[98] La charte stipule : « La traite des êtres humains est interdite ». Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *JO*, n° C 364, 18 décembre 2000, article 5, par. 3.

[99] Plan de l'UE concernant les meilleures pratiques, normes et procédures pour prévenir et combattre la traite des êtres humains, *JO*, n° C 311, 9 décembre 2005, point 1.

Le texte opère en particulier la balance entre la protection et l'aide aux victimes, d'une part, et le renforcement des mécanismes répressifs, d'autre part. En termes d'aide aux victimes, le plan souligne la nécessité de mettre en œuvre des mesures permettant d'identifier plus rapidement ces dernières aux frontières de l'Union. Il revient également sur la protection et l'assistance nécessaires afin d'assurer des poursuites impartiales et efficaces tout en précisant que les enquêtes proactives fondées sur le renseignement et non pas sur le témoignage des victimes devraient être développées. Enfin, le plan réaffirme la vulnérabilité particulière des femmes et des enfants et invite les Etats membres à accorder une attention particulière à ces catégories sociales.

En termes de renforcement du dispositif répressif, le texte se veut explicite : « Les Etats membres et la Commission devraient s'employer à mettre en œuvre des politiques renforçant la *criminalisation* de la traite des êtres humains » [100]. En d'autres termes, « il convient de faire en sorte que d'« opération à faible risque et à forte rentabilité pour la criminalité organisée », la traite des êtres humains devienne une activité très risquée et peu rentable » [101]. Dans cette optique, l'accent est mis sur le renforcement de la coopération opérationnelle entre les services spécialisés des Etats membres, Europol et Eurojust mais également entre les Etats membres et les pays d'origine. Elément nouveau, on insiste sur la problématique de l'emploi clandestin. Sans en faire la première des priorités, le texte signale le besoin de nouvelles formes de spécialisation et de coopération avec les acteurs en charge du contrôle des conditions de travail et des enquêtes financières relatives au travail clandestin [102]. Il semble amorcer de ce fait une légère inflexion dans la lutte contre la traite des personnes en se focalisant moins sur la question des femmes et des enfants pour prendre en compte celle, plus large, de l'économie souterraine basée sur le travail clandestin. Il rejoint ainsi certaines lignes directrices de la Stratégie européenne pour l'emploi [103].

3. *Le clandestin, victime ou complice des réseaux criminels ?*

Les dispositions relatives à la traite des êtres humains se révèlent à l'évidence les moins stigmatisantes pour les immigrés illégaux. Parce qu'elles soulignent abondamment la nécessité de distinguer les victimes de la traite, qu'il convient d'aider et de protéger, des auteurs des infractions incriminées, qu'il convient à l'inverse de sanctionner lourdement au plan pénal, elles ne semblent pas participer directement au processus de sécurisation-insécurisation de la figure du clandestin. Si l'on y regarde de plus près, les choses s'avèrent toutefois plus complexes.

Premièrement, l'image de la victime véhiculée par les travaux européens correspond très peu au migrant clandestin « classique ». L'accent est presque toujours mis sur les catégories d'individus les plus vulnérables, les femmes et les mineurs non accompagnés, tandis que les activités incriminées sont liées aux diverses formes de l'exploitation sexuelle. Naturellement, ces catégories et formes d'exploitation

---

[100] *Ibid.*, point 3 iii). L'emphase sur « criminalisation » figure dans le plan.

[101] *Ibid.*, point 4 ii).

[102] *Ibid.*, point 4 iv).

[103] « Les lignes directrices pour l'emploi (2005-2008) », annexe à la décision du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour l'emploi des Etats membres, *JO*, n° L 205, 6 août 2005, ligne directrice 21.

représentent les archétypes de l'exploitation de l'homme par l'homme, elles symbolisent mieux que toute autre réalité la traite des êtres humains. Elles n'en sont pas moins très spécifiques. Or cette spécificité tend à réserver symboliquement la position de la victime aux seules personnes soumises aux formes les plus extrêmes de l'exploitation. Elle occulte la réalité plus fréquente, mais sans doute moins spectaculaire, de l'exploitation du travail clandestin (ateliers de confection, restauration, emploi dans le secteur de la construction, emploi agricole, etc.) qui ne « bénéficie » par conséquent que très peu de cette image de la victime.

Deuxièmement, nous avons montré précédemment que le processus de sécurisation est souvent indifférent au contenu même des discours produits. Ce paradoxe, qualifié par Jef Huysmans de « dilemme normatif de la sécurité » [104], implique que, même lorsque l'on accorde un statut de victime aux migrants clandestins aux prises avec des réseaux de traite des êtres humains, cela ne suffit pas à désécuriser l'immigration illégale en tant que telle. Le discours européen sur la traite des êtres humains reste un discours de sécurité qui met en évidence les mesures répressives développées pour répondre à ce phénomène. La connexion entre immigration clandestine et criminalité n'est pas véritablement déconstruite. Elle rejaillit inévitablement sur les représentations sociales du clandestin, qui apparaît comme un individu nourrissant, volontairement ou non, des liens avec les milieux criminels [105]. L'idée même de « victimes innocentes », de même que la non-pertinence juridique du critère du consentement de la victime prévue par les textes européens, ne suffisent pas à vider toute idée de responsabilité dans le chef des migrants victimes de la traite. Il est ainsi parfois reproché à ces derniers de participer plus ou moins volontairement à leur propre exploitation en recourant aux filières illégales de franchissement des frontières [106]. Lorsque le statut de victime n'est pas tout simplement dénié au migrant [107], cette ambiguïté entretient un soupçon à son égard – soupçon qui nourrit lui-même des inquiétudes pouvant mener à la criminalisation pure et simple des étrangers en séjour illégal.

Enfin, troisièmement, lorsque le lien entre immigration clandestine et traite des êtres humains se renforce à partir des années 2000, la traite tend à occuper une place secondaire. En porte-à-faux par rapport à son propre intitulé, le plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains consacre, en tout et pour tout, deux paragraphes sur cent deux à cette question. L'angle d'approche dominant lorsqu'on se focalise sur la dimension « immigration » et non pas « exploitation » reste donc celui de la sécurité des frontières et du durcissement des conditions de l'accès au

---

[104] Voir J. Huysmans, « Dire et écrire la sécurité : le dilemme normatif des études de la sécurité », *Cultures et Conflits*, 31-32, 1998, p. 177-202.

[105] Voir J. Goodey, « Migration, Crime and Victimhood. Responses to Sex Trafficking in the EU », *Punishment and Society*, 5/4, 2003, p. 417-419 et W. Chapkis, « Trafficking, Migration and the Law. Protecting Innocents, Punishing Immigrants », *Gender and Society*, 17/6, 2003, p. 923-937.

[106] W. Chapkis, « Trafficking, Migration and the Law. Protecting Innocents, Punishing Immigrants », *loc. cit.*, p. 928-932.

[107] F. Medved, P. Cullen, « Counteracting Human Trafficking : An Analysis of European Union Policy », *in* M. Anderson, J. Apap (ed.), *Police and Justice Co-operation and the New European Borders*, La Haye, Londres, New York, Kluwer Law International, 2002, p. 201.

territoire européen. L'identification du clandestin à la victime s'en trouve fortement atténuée. En dépit de la mise en exergue du phénomène de l'emploi clandestin dans le plan de 2005 consacré à la traite des êtres humains, l'équilibre discursif reste très défavorable aux illégaux.

3. L'éloignement des étrangers « indésirables »

L'éloignement des étrangers en séjour illégal est une question politiquement sensible. Elle renvoie pour beaucoup à des pratiques administratives inhumaines faisant poindre à l'horizon le spectre de la déportation [108]. Cette pratique débouche en effet occasionnellement sur le décès de la personne expulsée. Gérald Hanotiaux et Carine Thibaut font ainsi état, entre 1991 et 2001, de treize décès consécutifs à des violences policières exercées lors de l'application de décisions d'expulsion en Belgique, en Autriche, en Allemagne, en France et en Suisse [109]. Le cas de la jeune Nigériane, Sémira Adamu, étouffée par des policiers belges recourant à la technique dite « du coussin » consistant à empêcher un étranger expulsé d'alerter les passagers d'un avion par ses cris, en est un exemple frappant [110].

Au nom du principe de subsidiarité, l'intervention communautaire dans ce domaine sensible se limite en théorie aux situations dans lesquelles une action peut être réalisée de façon plus efficace si elle est menée au niveau de l'Union. Le *Programme d'action en matière de retour* de 2002, précise ainsi que « l'effort de la Communauté consiste à apporter une valeur ajoutée aux mesures prises par chaque Etat membre, aussi bien pour ce qui est de *faciliter le retour* que pour ce qui concerne le *nombre* de personnes rapatriées » [111]. Nous développerons tout d'abord les dispositions visant à faciliter l'éloignement de l'étranger en séjour illégal (A) avant d'examiner le cas des opérations de retour conjointes (B).

A. Les mesures visant à faciliter les retours

Le terme générique de « retour » recoupe deux situations distinctes : le retour forcé et le retour volontaire. L'expulsion des étrangers indésirables correspond à la logique des retours forcés. Ces derniers sont la conséquence du droit des Etats à déterminer les conditions d'entrée et de séjour sur leur territoire qui implique un droit corollaire à remettre en cause la présence d'un étranger sur ce territoire lorsque les conditions

---

[108] Voir W. Walters, « Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens », *Citizenship Studies*, 6/3, 2002, p. 265-292.

[109] G. Hanotiaux, C. Thibaut, « La résistance à la politique d'enfermement et d'expulsion », *in* P.-A. Perrouty (éd.), *La mise à l'écart de l'étranger. Centres fermés et expulsions*, Bruxelles, Labor, 2004, p. 137.

[110] P.-A. Perrouty, « Un système et des rouages : l'affaire Sémira Adamu », *L'Année sociale*, 2003, p. 107-115.

[111] Proposition relative à un programme d'aide au retour, 14673/02 limite, Bruxelles, 25 novembre 2002, point 15, nous soulignons.

d'admission ou de séjour ne sont pas ou plus réunies, ou si des exigences d'ordre public le justifient [112]. Il s'agit d'une manifestation de la souveraineté des Etats.

1. Le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement

Si les dispositions en matière d'éloignement sont une composante essentielle des politiques migratoires nationales, elles sont un élément tout aussi essentiel de la politique européenne d'immigration. L'objectif d'une approche globale des phénomènes migratoires, défendu depuis Tampere, implique en effet une intervention communautaire à chaque étape du parcours du migrant illégal. La politique de lutte contre les flux clandestins suppose donc nécessairement une politique en matière de retour. Dans une certaine mesure, une telle politique apparaît même comme l'une des conditions de la légitimité et de la crédibilité d'une politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine [113].

Comme pour les visas, le contrôle aux frontières ou le trafic des êtres humains, les premiers jalons de la coopération européenne en matière de retour forcé ont été posés en dehors du cadre communautaire. L'article 23 de la convention d'application Schengen prévoit que l'étranger qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions de court séjour applicables sur le territoire de l'une des Parties contractantes doit quitter sans délai ce territoire [114]. Le principe de base est donc celui du départ volontaire. Lorsque l'étranger ne part pas spontanément, s'il peut être présumé que ce départ n'aura pas lieu ou si le départ immédiat s'impose pour des raisons relevant de la sécurité nationale ou de l'ordre public, la convention stipule toutefois que l'étranger doit être éloigné du territoire de l'Etat où il a été appréhendé [115]. Ce principe a présidé au développement ultérieur de la politique communautaire en matière d'éloignement mais il demeure flou dans la mesure où les conditions dans lesquelles un séjour peut être qualifié d'irrégulier, de même que la définition des procédures d'éloignement, relèvent des compétences des Etats [116]. La convention crée par conséquent une obligation de résultat mais ne dit rien quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif puisque ces moyens relèvent de la responsabilité des Etats.

Parallèlement à l'adoption des dispositions Schengen, le Conseil JAI adopte dans la première moitié des années 1990 plusieurs recommandations visant à améliorer la coopération entre les Etats membres en matière d'éloignement. Le 30 novembre 1992, une première recommandation fixe tout d'abord les principes de base devant être respectés lors d'une expulsion. Tout en rappelant la nécessité de veiller au respect des droits fondamentaux des personnes, en particulier au regard de la convention de

---

[112] Fr. Julien-Laferrière, N. Jouant, « L'éloignement des ressortissants des pays tiers », *in* Fr. Julien-Lafferière, H. Labayle, Ö. Edström (dir.), *La politique européenne d'immigration et d'asile : bilan critique cinq ans après Amsterdam*, *op. cit.*, p. 204.

[113] Voir Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, COM (2002) 564 final, 14 octobre 2002.

[114] Convention d'application de l'accord de Schengen, *op. cit.*, article 23, par. 1.

[115] *Ibid.*, article 23, par. 3.

[116] Fr. Julien-Laferrière, N. Jouant , « L'éloignement des ressortissants des pays tiers », *loc. cit.*, p. 211.

Genève de 1951 et du protocole de New York de 1967, le texte reprend le principe contenu dans l'article 23 de la convention Schengen. Il reconnaît également, sous certaines conditions, la légitimité de la détention d'un étranger en séjour illégal sous le coup d'une mesure d'éloignement [117]. Une seconde recommandation, adoptée le même jour, s'attache à harmoniser les pratiques des Etats en matière de transit aux fins d'éloignement [118]. Pour des raisons d'efficacité, de rapidité et d'économie, un Etat membre peut en effet être amené à solliciter le passage sur le territoire d'un autre Etat membre lors d'un éloignement. Afin de faciliter cette procédure, la recommandation prévoit que l'Etat demandeur s'assure avant le transit que la poursuite du voyage et l'admission dans le pays de destination pourront être réalisées sans encombre. Elle prévoit également la communication de certaines informations, relatives entre autres à l'identité de la personne, à la destination finale, aux documents de voyage de l'intéressé ou encore aux modalités de l'escorte. Enfin, une troisième recommandation vient compléter ce second texte [119]. Elle formalise l'échange d'informations entre l'Etat demandeur et l'Etat de transit afin de surmonter certaines difficultés persistantes. Elle envisage en particulier le recours à un modèle type de document de voyage qui sera finalement créé en 1994 [120].

Destinées à favoriser l'échange d'informations entre autorités compétentes et à simplifier les procédures administratives mises en œuvre lors d'un processus d'expulsion, les trois recommandations du Conseil vont s'avérer d'une efficacité limitée. Dès 1998, le plan d'action de Vienne souligne l'importance d'une politique cohérente de l'UE en matière de réadmission et de retour [121]. Dans cette perspective, l'Union s'engage sur la voie de la reconnaissance mutuelle des décisions d'expulsion. Une directive du 28 mai 2001 énumère les décisions d'expulsion susceptibles de faire l'objet d'une telle reconnaissance. Deux types de décisions sont visés : celles d'éloignement fondées sur « une menace grave et actuelle pour l'ordre public ou la sécurité et sûreté nationales » et celles découlant du non-respect des réglementations nationales relatives à l'entrée ou au séjour des étrangers [122]. Dans le premier cas, le texte ajoute que la menace grave peut correspondre à deux cas de figure : une condamnation pour une peine privative de liberté d'au moins un an, d'une part, et, d'autre part, la forte présomption que le ressortissant d'un pays tiers a commis des faits punissables

---

[117] Recommandation du 30 novembre 1992 relative aux pratiques des Etats membres en matière d'éloignement, non publiée au *JO*.

[118] Recommandation du 30 novembre 1992 concernant le transit aux fins d'éloignement, *JO*, n° C 5, 10 janvier 1996, p. 3-7.

[119] Recommandation du Conseil du 22 décembre 1995 relative à la concertation et à la coopération dans l'exécution des mesures d'éloignement, *JO*, n° C 5, 10 janvier 1995, p. 3-7.

[120] Recommandation du Conseil du 30 novembre 1994 concernant l'adoption d'un modèle type de document de voyage pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers, *JO*, n° C 274, 19 septembre 1996, p. 18-19.

[121] Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, adopté par le Conseil JAI du 3 décembre 1998, *JO*, n° C 19, 23 janvier 1999, par. 36 c) ii).

[122] Directive 2001/40/CE du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants des pays tiers, *JO*, 2 juin 2001, article 3.

graves ou l'existence d'indices réels qu'il envisage de commettre de tels faits sur le territoire d'un Etat membre. La directive ne propose toutefois aucune définition générique de la « décision d'éloignement ». Pour toutes les décisions d'expulsion ne relevant pas des configurations évoquées, le principe de reconnaissance mutuelle ne peut donc être appliqué.

L'objet de cette directive est d'empêcher qu'un étranger à l'encontre duquel un Etat membre a pris une décision d'éloignement ne fasse obstacle à l'exécution de cette décision en se rendant sur le territoire d'un autre Etat membre. Comme le soulignent Nathalie Jouant et François Julien-Laferrière, nous sommes en présence, toutes choses étant égales par ailleurs, d'un système de coopération en matière de « police des étrangers » comparable à ce que sont l'extradition et le mandat d'arrêt européen en matière de coopération pénale : le franchissement d'une frontière intérieure ne doit pas avoir pour effet de paralyser la lutte contre l'immigration clandestine [123]. Le texte prévoit d'ailleurs un mécanisme financier compensatoire lorsque l'expulsion est réalisée par un pays tiers [124]. Une personne ayant fait l'objet d'une décision d'éloignement en Belgique et qui serait interceptée en France pourrait, si la Belgique sollicitait la reconnaissance de sa décision, être ainsi éloignée du territoire Schengen par la France qui recevrait en contrepartie une compensation financière couvrant les frais de l'expulsion.

Derrière son apparente simplicité, le dispositif apparaît en réalité peu opérationnel. Dans les faits, un Etat qui intercepte un clandestin sur son territoire n'est généralement pas en mesure de savoir si cette personne fait déjà l'objet d'une décision d'éloignement dans un autre Etat membre. Comme souligné précédemment, l'inscription des étrangers au SIS ne se fait pas forcément sur les mêmes bases dans tous les Etats membres. Un étranger en séjour irrégulier et ayant fait l'objet d'un ordre de quitter le territoire n'est pas nécessairement inscrit au SIS. L'article 96 de la convention Schengen stipule en effet que cette inscription n'est qu'une possibilité, pas une obligation. Le système EURODAC ne reprend quant à lui que les empreintes digitales des demandeurs d'asile déboutés. Le système d'échange d'informations entre Etats membres tel qu'il existe à ce jour ne permet par conséquent pas au principe de reconnaissance mutuelle de sortir ses effets dans la grande majorité des cas. Par ailleurs, l'extrême sensibilité politique de la mise en œuvre effective des mesures d'éloignement se combine très mal avec le caractère facultatif de ce texte, qui se contente de *permettre* la reconnaissance mutuelle.

2. *Le programme d'action en matière de retours*

En 2002, les Etats membres accélèrent leurs travaux en matière de retour. Le Conseil JAI des 28 et 29 novembre adopte un *Programme d'action en matière de*

---

[123] Fr. Julien-Laferrière, N. Jouant, « L'éloignement des ressortissants des pays tiers », *loc. cit.*, p. 227.

[124] Directive 2001/40/CE du 28 mai 2001, *op. cit.*, article 7. Cette question a fait l'objet d'un instrument spécifique. Voir décision du Conseil du 23 février 2004 définissant les critères et modalités pratiques de la compensation des déséquilibres financiers résultant de l'application de la directive 2001/40/CE relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers, *JO*, n° L 60, 27 février 2004, p. 55-57.

retour. Il s'appuie sur un important travail préparatoire de la Commission européenne et, en particulier, sur le *Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier* [125]. Le programme d'action en matière de retour apparaît comme le complément logique du plan pour la gestion des frontières et du plan global de lutte contre l'immigration clandestine qui le réclamait « d'urgence » [126]. Il vise à mettre en œuvre une véritable politique commune en matière de retour répondant « aux attentes élevées du Conseil européen ». Il doit permettre « des retours efficaces, en temps voulu et durables » [127]. Pour y parvenir, le programme suggère une approche comportant quatre volets : le renforcement de la coopération opérationnelle ; l'élaboration de normes minimales communes applicables au retour ; l'élaboration de programmes spécifiques aux pays concernés et, enfin, un renforcement de la coopération avec les pays tiers dans le domaine des retours.

En matière de coopération opérationnelle, l'accent est mis sur l'amélioration des échanges d'informations par la construction d'outils statistiques, la définition des meilleures pratiques en matière de retour et de réadmission, la création de formations communes (séminaires ou réunions régulières), la multiplication des contacts entre les fonctionnaires compétents ou encore la mise en œuvre d'un principe d'assistance mutuelle entre les officiers de liaison « immigration ». En matière de normes communes, le programme se borne à demander l'adoption de dispositions pour l'assistance au transit – dispositions réclamées par l'Allemagne [128] – et la mise en œuvre de la directive relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement. En ce qui concerne les questions très délicates des règles de sécurité appliquées lors des expulsions et des modalités de la rétention des étrangers, le texte adopte une posture minimaliste. Il rappelle les obligations internationales relatives aux droits de l'homme et insiste finalement très peu sur l'adoption de normes communes. Cette position paraît timide compte tenu des dangers pesant sur les étrangers expulsés, en raison tant des conditions d'expulsion que des risques parfois encourus dans les pays de destination. La proposition de directive soumise sur cette base par la Commission européenne en 2005 [129] suscitera d'ailleurs l'inquiétude des ONG. Amnesty International, Caritas, le Cimade, le Conseil européen des réfugiés et exilés ou encore Human Rights Watch souligneront que le souci de l'efficacité des

---

[125] Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, COM (2002) 175 final, le 10 avril 2002.

[126] Plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne, *op. cit.*, par. 69.

[127] Proposition relative à un programme d'aide au retour, *op. cit.*, p. 5.

[128] Initiative de la République fédérale d'Allemagne concernant une directive du Conseil relative à l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne, 13861/02 limite, 7 novembre 2002. Cette demande conduit à l'adoption de la directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne, *JO*, n° L 321, 6 décembre 2003, p. 26-31.

[129] Voir Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, COM (2005) 391 final, 1er septembre 2005 et annexe SEC (2005) 1057.

retours pourrait avoir un « impact négatif » sur la protection des droits fondamentaux des personnes en instance d'éloignement [130].

Le programme d'action revient également sur la seconde dimension de la politique européenne en matière d'éloignement : le retour volontaire. Si l'on suit le discours communautaire, il s'agit de la priorité de l'Union en ce domaine [131]. Le plan prévoit la mise en œuvre de programmes spécifiques à certains pays qui tiennent compte de leur situation particulière, de leurs besoins et du nombre de personnes à rapatrier. L'objectif déclaré est une nouvelle fois le retour « effectif et en temps voulu » des personnes concernées. Adopté par le Conseil en novembre 2002, le *Plan de retours en faveur de l'Afghanistan* est le premier exemple de ces programmes spécifiques [132]. Réalisé à la demande du Conseil européen de Séville, il vise à accélérer les rapatriements et la réinsertion des migrants afghans dans leur société d'origine. La spécificité d'un tel plan et, de manière générale, des mesures d'aide au retour tient au fait qu'il concerne à la fois des personnes en situation régulière et des personnes en séjour irrégulier (clandestins ou déboutés du droit d'asile). En l'espèce, le plan s'adresse aux Afghans manifestant le souhait de retourner dans leur pays mais ne disposant pas des ressources financières suffisantes pour réaliser ce projet. Pour autant, la logique du retour volontaire n'est jamais très éloignée de celle du retour forcé. Un individu qui, « après un délai raisonnable », continuerait de refuser une aide au retour pourrait être soumis à une mesure d'expulsion [133].

Cette tension entre retour volontaire et retour forcé est révélatrice de l'ambiguïté du discours européen. Elle ressort nettement de la lecture du programme d'action en matière de retour :

> « Nonobstant l'importance qu'il convient d'attacher au retour volontaire, il est toutefois manifestement nécessaire de procéder à des retours forcés pour préserver l'intégrité de la politique de l'UE en matière d'asile et d'immigration et des systèmes d'immigration et d'asile des Etats membres. Ainsi, la possibilité d'un retour forcé est essentielle si l'on ne veut pas compromettre cette politique et si l'on entend appliquer l'état du droit qui, en soi, est un élément constitutif d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. En outre s'agissant du retour, les obstacles rencontrés par les Etats membres le sont principalement en ce qui concerne le retour forcé. C'est pourquoi, dans une large mesure, le programme met l'accent sur les mesures facilitant le retour forcé, même si certaines de ces mesures sont de nature à faciliter également le retour volontaire » [134].

En fait, l'Union apparaît coincée entre une rhétorique fondée sur le retour volontaire, compatible avec l'image d'une Europe soucieuse des droits fondamentaux

---

[130] AMNESTY INTERNATIONAL, *Returning « irregular » migrants : the human rights perspective*, Amnesty International's comments on the draft directive on common standards and procedure in Member States for returning illegally staying third country nationals, COM (2005) 391 final, May 2006, 11 p.

[131] Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, *op. cit.*, p. 9.

[132] Plan de retours en faveur de l'Afghanistan, 15215/02, 4 décembre 2002, 9 p.

[133] *Ibid.*, p. 11.

[134] Proposition relative à un programme d'aide au retour, *op. cit.*, point 12.

des individus et empreinte de valeurs humanistes, d'une part, et, d'autre part, le souhait des Etats membres de voir se mettre en place un dispositif permettant une coopération opérationnelle plus efficace dans le domaine qui constitue leur préoccupation première : la mise en œuvre des décisions d'éloignement. Cette schizophrénie européenne transparaît dans les choix terminologiques. Le *Livre vert* et le *Programme d'action* font ainsi référence à la notion de « retour », laquelle apparaît comme une euphémisation des pratiques concernées. Parmi les différents termes existants – rapatriement, renvoi, expulsion, éloignement, retour – cette notion est probablement la moins adaptée pour rendre compte de la nature de la coopération entre les Etats membres [135]. Le terme de « retour » est en effet le seul à ne pas supposer une intervention extérieure visant à contraindre un étranger à quitter le territoire Schengen.

B. Les opérations de retour conjointes

La coopération européenne en matière de retour est principalement axée sur le développement d'une action opérationnelle. Elle vise à faciliter les procédures d'éloignement pour accroître le nombre d'étrangers en séjour illégal rapatriés vers leur pays d'origine. Dans cette optique, les Etats membres se sont penchés sur la question des opérations de retour conjointes afin de mettre en commun leurs moyens humains et matériels lors de la mise en œuvre des procédures d'expulsion.

1. Entre quête d'efficacité et pratique spectaculaire

Il est généralement coûteux pour les Etats membres d'exécuter les mesures d'éloignement de personnes en séjour irrégulier au moyen de vols charters. Selon le programme d'action en matière de retour : « Les Etats membres pourraient dès lors exécuter les retours de manière plus efficace en organisant des opérations de retour communes, le cas échéant en partageant les capacités existantes à bord des vols charter » [136]. L'argumentaire du Conseil est donc ouvertement pragmatique. Toutefois, loin de réduire les vols conjoints à un simple moyen de réaliser des économies, les Etats reconnaissent que la généralisation de cette pratique permet aussi d'adresser « un signal plus fort » [137]. Ce signal s'adresse tout d'abord aux ressortissants des pays tiers qui seraient candidats à l'immigration clandestine. Tant pour les Etats membres que pour la Commission européenne, une politique efficace en matière de retour peut dissuader ceux qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour entrer légalement sur le territoire de l'Union d'entreprendre le voyage vers l'Europe [138]. Le signal s'adresse ensuite aux opinions publiques européennes elles-mêmes. Des rapatriements

---

[135] Pour une étude comparée des terminologies, législations et pratiques européennes en matière d'éloignement des étrangers en séjour illégal, voir SÉNAT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *L'expulsion des étrangers en situation irrégulière*, Les documents de travail du Sénat, série « Législations comparées », LC 162, avril 2006 et Br. NASCIMBENE (dir.), *Expulsion and Detention of Aliens in the European Union Countries/L'éloignement et la détention des étrangers dans les Etats membres de l'Union européenne*, Milan, Giuffré Editore, 2001.

[136] Proposition relative à un programme d'aide au retour, *op. cit.*, point 36.

[137] *Ibid*.

[138] Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, *op. cit.*, p. 8.

considérés comme efficaces sont un gage de légitimité pour l'action des pouvoirs publics. Ceux-ci donnent ainsi l'impression d'assumer pleinement leur mission de contrôle des accès à leur territoire. En jouant implicitement sur l'opposition entre « bonne » et « mauvaise » immigration, ces expulsions peuvent en outre contribuer à faire accepter à l'opinion publique une plus grande ouverture à l'égard de nouveaux immigrés en situation régulière.

Indépendamment de leur fonction de gestion des populations en séjour irrégulier, les vols communs ont donc explicitement et volontairement une dimension spectaculaire. Ils sont une technique de communication visant à réduire les flux clandestins en provenance des pays tiers tout en symbolisant l'action « positive » de gouvernements fréquemment taxés d'incurie lorsqu'il s'agit d'éloignement des étrangers. Cet aveu européen quant à la dimension spectaculaire des retours conjoints sonne comme un constat d'échec. En présentant les retours comme la matérialisation d'une politique de communication, les auteurs du Livre vert ne signifient-ils pas qu'au fond personne ne croit sérieusement à l'efficacité réelle du renvoi des étrangers en situation irrégulière ? En effet, en dépit d'un discours très ferme, seul un faible pourcentage des décisions d'expulsion fait généralement l'objet d'une mise en œuvre effective. Si l'on en croit le rapport de l'OIM de 2004, 22% à peine des ordres de quitter le territoire délivrés en 2000 en Belgique auraient été suivis d'une procédure d'éloignement. Ce chiffre serait de 18% en Irlande en 2001 et de 20% pour la France en 2002 [139]. Si ces chiffres doivent être utilisés avec prudence – ils ne disent par exemple rien des départs volontaires non assistés – ils offrent cependant des ordres de grandeur permettant de constater l'écart entre les interceptions d'illégaux sur le territoire des Etats membres et les procédures d'expulsion. Par ailleurs certains pays expulsent plus que d'autres. D'après les statistiques d'Eurostat, la Grèce aurait ainsi expulsé au cours de l'année 2000 quelque 225 713 personnes, l'Allemagne 55 813, le Royaume-Uni 46 645, les Pays-Bas 25 209, l'Italie 23 955, l'Espagne 23 942 et l'Autriche 14 855 alors que la France n'en éloignait que 9 230, la Belgique 4 684 et l'Irlande 186 [140].

2. *La décision « vols communs »*

La coopération européenne en matière de retours conjoints trouve son origine dans des initiatives nationales. Elle a d'abord été élaborée par les Etats membres sur la base de discussions bilatérales ou trilatérales avant d'intégrer le cadre communautaire. En juillet 2002, la France s'appuie ainsi sur des négociations avec l'Allemagne pour proposer un projet-pilote sur les retours groupés [141]. Il vise à impliquer d'autres Etats membres et à formaliser les pratiques existantes dans un protocole sur les « charters européens ». Il définit le cadre légal des opérations, les procédures à appliquer et les

---

[139] OIM, *Return Migration : Policies and Practices in Europe*, Geneva, International Organization for Migration, 2004, 402 p.

[140] Voir Eurostat, *Annual Report on Asylum and Migration 2001 – Statistical data on migration, asylum and return*, rapport disponible sur le site de la Commission.

[141] Proposals for projects to coordinate investigations into-cross-border crime connected with illegal immigration and to rationalise expulsion measures, in particular by means of group returns, from the French delegation to the Strategic Committee on Immigration, Frontiers, and Asylum, 11388/02, 29 July 2002.

pratiques propres aux vols conjoints. En 2004, c'est encore une initiative nationale, prise par l'Italie cette fois [142], qui conduit à l'adoption d'une décision du Conseil relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement des étrangers en séjour illégal [143]. Cette décision organise la collaboration entre Etats membres. Elle fixe les modalités de l'échange d'informations entre l'Etat organisateur et les autres Etats membres ainsi que les responsabilités des différents participants.

En annexe à la décision, on retrouve par ailleurs des *Orientations communes sur les mesures de sécurité à prendre pour les opérations communes d'éloignement par voie aérienne*. Elles règlent les détails concrets relatifs aux conditions des vols, tant pour les personnels d'escorte que pour les étrangers expulsés. Visiblement influencé par l'expérience dramatique de l'expulsion de Sémira Adamu par la Belgique, le texte précise les modalités du recours à la coercition. Il évoque ainsi le cas de l'étouffement des personnes et prescrit que les étrangers gardent en toute circonstance le tronc en position verticale. De manière générale, le texte tend à limiter l'usage de la coercition au nom du respect de la dignité et de l'intégrité physique des personnes. Surtout, il affirme le principe « pas d'éloignement à tout prix ». Toutefois, en dépit de leur importance, ces orientations communes n'ont aucune valeur contraignante et la décision sera elle-même adoptée sans attendre l'avis du Parlement européen. Par l'entremise de la Commission des libertés et des droits des citoyens, ce dernier avait pourtant critiqué les orientations prises dans le projet de décision « vols communs » et considéré comme « une pratique regrettable » les renvois collectifs [144].

Loin de répondre aux critiques du Parlement européen, l'Union européenne a donné une impulsion nouvelle à la coopération en matière de retours conjoints avec l'entrée en activité récente de l'Agence Frontex. Parmi les missions confiées à l'Agence, on retrouve en effet le soutien aux Etats membres pour l'organisation d'opérations communes d'éloignement [145]. Dans cette optique, l'Agence peut soit utiliser les ressources financières de la Communauté disponibles à cet effet (le futur Fonds pour les retours), soit dresser l'inventaire des meilleures pratiques d'éloignement des ressortissants des pays tiers en séjour illégal. Ce rôle de Frontex en matière de retour apparaît cependant en retrait par rapport à la proposition initiale de la Commission. Tandis que le projet de départ prévoyait que l'Agence coordonne et organise les

---

[142] Draft initiative of the Italian Republic for a Council Decision on the shared organisation of joint flights for group removals of third country nationals illegally present in the territory of two or more Member States, from the Presidency to the Working Party on Migration and Expulsion, 10910/03, 3 July 2003.

[143] Décision du Conseil relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux Etats membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux Etats membres ou plus, *JO*, n° L 261, 6 août 2004, p. 28-35.

[144] Rapport sur l'initiative de la République italienne en vue de l'adoption d'une décision du Conseil relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux Etats membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement, Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, 24 février 2004, PE 329.953/DEF, p. 8-9.

[145] Règlement CE/2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004, *op. cit.*, article 2, par. 1 point f).

opérations de retour des Etats membres [146], le règlement instituant l'Agence pour la gestion du contrôle aux frontières extérieures se borne à envisager que Frontex doive « fournir l'assistance nécessaire à l'organisation des opérations de retour des Etats membres et déterminer les meilleures pratiques en matière d'obtention de documents de voyage et d'éloignement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire des Etats membres, conformément à la politique communautaire en matière de retour » [147]. En d'autres termes, Frontex se voit accorder un rôle d'interface censée faciliter l'échange d'informations entre les Etats membres [148]. Ce faisant, elle semble faire double emploi avec le réseau d'information sécurisé (intranet ICONet) mis en place par la Commission. Ce dernier prévoit en effet déjà des échanges relatifs aux retours et, singulièrement, à l'organisation de vols de retour conjoints [149].

Outre ses fonctions dans l'organisation des vols conjoints, Frontex pourrait virtuellement jouer un rôle plus direct dans d'autres domaines liés au retour. L'opération conjointe JASON I, qui devait être menée dans la zone de la Méditerranée centrale au cours de l'été 2006, aurait en effet pu constituer un premier exemple concret de l'action de Frontex en ce domaine. A l'origine, cette opération devait en effet bénéficier de la coopération libyenne. Cette coopération devait permettre aux patrouilles européennes d'entrer dans les eaux territoriales de ce pays afin d'y intercepter les navires de migrants clandestins et de les ramener vers leur port de départ. Ce projet, qui s'apparente plus à une pratique de refoulement que d'éloignement, a néanmoins rencontré de vives réticences auprès des autorités libyennes qui ont finalement refusé l'interception de navires dans leurs eaux territoriales [150]. Compte tenu de ces aléas diplomatiques, les modalités de l'opération ont donc été redéfinies. Une nouvelle opération, baptisée NAUTILUS et d'une durée d'une quinzaine de jours, a finalement débuté en octobre 2006 et permis l'organisation de patrouilles maritimes conjointes de cinq pays (Allemagne, France, Grèce, Italie et Malte) au large de l'île de Malte, de celle de Lampedusa ainsi que dans les eaux internationales au large de la Libye [151].

4. Les dispositions relevant de la politique extérieure de l'Union

Si les politiques d'immigration et de contrôle des frontières sont la manifestation de la souveraineté d'un Etat sur son propre territoire, de telles politiques ne peuvent être mises en œuvre sans un minimum de coopération de la part des autres Etats. La

---

[146] Proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, COM (2003) 687 final/2, 20 novembre 2003, considérant 10.

[147] Règlement CE/2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004, *op. cit.*, considérant 11.

[148] 2725e session du Conseil Justice et Affaires intérieures, Bruxelles, 27-28 avril 2006, 8402/05 (Presse 106), p. 36-39.

[149] Décision de la Commission du 15 décembre 2005 fixant les règles de mise en œuvre de la décision 2005/267/CE du Conseil établissant un réseau d'information et de coordination sécurisé connecté à l'internet pour les services des Etats membres chargés de la gestion des flux migratoires, C(2005) 5159 final, 15 décembre 2005.

[150] Ph. Ricard, « Bruxelles propose de créer une force d'intervention rapide européenne », *Le Monde*, 21 juillet 2006.

[151] J. Donoghue, J. Ryan, A. Vent, *Report on FRONTEX. The European Union's New Border Security Agency*, *op. cit.*, p. 4-5.

politique des visas, la gestion des frontières extérieures ou encore la lutte contre la traite ou le trafic des êtres humains ne peuvent être menées de manière efficace qu'en coopération avec les pays tiers. Une politique migratoire a de plus un impact direct sur les politiques migratoires des autres Etats. Une politique d'entrée permissive aura tendance à réduire les flux dans les Etats voisins tandis qu'une politique restrictive entraînera, à l'inverse, une réorientation de ces flux vers ces Etats. Les politiques d'immigration représentent par conséquent un enjeu en termes de relations extérieures. En matière de lutte contre l'immigration clandestine, cette dimension extérieure se manifestera tout d'abord par la signature d'accords de réadmission bilatéraux et communautaires avec les pays tiers (A) avant de s'élargir dans le cadre d'une approche plus globale de la problématique de l'immigration et de ses causes (B). L'intégration de l'asile et de l'immigration dans la politique extérieure s'opère toutefois suivant une vision du monde en cercles concentriques marquée par une double logique de sanctuarisation de l'espace européen et de transfert des charges du contrôle des flux migratoires sur les pays tiers (C).

A. Les accords de réadmission : le transfert du « fardeau migratoire » sur les Etats tiers

Les accords de réadmission sont une pièce essentielle de la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine. Ils jouent un rôle déterminant dans les procédures d'éloignement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. En vertu de ces accords, chaque partie contractante s'engage à réadmettre sur son territoire les personnes qui ne remplissent pas les conditions d'entrée ou de résidence sur le territoire de l'autre partie, et ce, à condition que l'on puisse valablement prouver ou présumer que la personne possède effectivement la nationalité de la partie requise ou qu'elle a transité par son territoire [152]. Les accords de réadmission sont donc destinés à simplifier les procédures d'éloignement. Ils impliquent que chaque Etat assume soit la charge de ses nationaux soit les conséquences de ses défaillances en matière de contrôle des flux migratoires.

1. Des accords de réadmission bilatéraux aux accords communautaires

Le droit international fait obligation aux Etats de réadmettre leurs propres ressortissants. Cette obligation ne résulte toutefois pas d'un éventuel défaut en matière de contrôle de leur population puisqu'il ne peut, en principe, exister de limitation légale à l'émigration [153]. L'article 13, alinéa 2, de la déclaration universelle des droits de l'homme précise en effet que « toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays » tandis que l'article 3, paragraphe 2, du protocole n° 4 de la convention européenne des droits de l'Homme pose que : « Nul

[152] Voir D. Bouteillet-Paquet, *L'Europe et le droit d'asile. La politique européenne d'asile et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 284-287.

[153] Voir G.S. Goodwin-Gill, « The Right to Leave, the Right to Return and the Question of a Right to Remain », *in* V. Gowland-Debbas (ed.), *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*, 1995, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, p. 93-108 et R. Brubacker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, p. 26.

ne peut être privé du droit d'entrer sur le territoire dont il est ressortissant ». Dans cette perspective, les accords de réadmission ne créent aucune obligation nouvelle. Ils se bornent à offrir des solutions conventionnelles en ce qui concerne la détermination de la nationalité des individus. Nombre de migrants illégaux, en effet, ne disposent pas de documents de voyage et d'identité, ou détruisent ces documents lorsqu'ils arrivent en Europe, précisément pour éviter qu'une identification précoce de leur nationalité ne donne lieu à une procédure rapide d'éloignement. Les accords de réadmission aménagent dès lors les conditions dans lesquelles la nationalité d'un individu peut être légitimement établie. En matière de transit, en revanche, le droit international n'oblige en rien un Etat à accepter de reprendre un ressortissant étranger qui aurait transité ou séjourné sur son territoire. Les clauses de réadmission créent par conséquent des obligations nouvelles dans le chef des parties contractantes. Dans un cas comme dans l'autre, cependant, le principe sous-jacent reste le même. Les accords de réadmission visent à surmonter les difficultés rencontrées par les Etats désireux d'éloigner de leur territoire des personnes en séjour illégal en créant des obligations plus larges que celles prévues par le droit international.

L'implication de la Communauté européenne dans la problématique des accords de réadmission s'est faite de manière relativement précoce. Alors même que le traité de Maastricht n'octroyait à l'Union aucune compétence explicite en ce domaine, le Conseil européen d'Edimbourg de décembre 1992 invite les Etats membres à favoriser la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec les pays d'origine ou de transit. Les gouvernements européens redoutent alors les effets déstabilisants d'une immigration incontrôlée explicitement assimilée à un « risque » [154]. Afin d'encadrer et de structurer ces initiatives, le Conseil adopte plusieurs textes relatifs à la procédure de réadmission. Une première recommandation du 30 novembre 1994 propose tout d'abord un accord type bilatéral pouvant être utilisé comme base de négociation avec les pays tiers lors de la conclusion d'accords de réadmission [155]. Cet accord type est complété, en juillet 1995, par une recommandation définissant les principes directeurs à suivre lors de l'élaboration de protocoles sur la mise en œuvre d'accords de réadmission [156]. Ce second texte énumère les éléments pouvant être considérés comme des éléments de preuve ou de présomption de la nationalité d'un individu ou de son transit sur le territoire d'un Etat : des documents d'identité, bien évidemment, mais aussi la langue parlée, des notes d'hôtel ou encore des rappels de rendez-vous avec des médecins. Enfin, le Conseil discute à plusieurs reprises d'un accord type multilatéral pouvant être conclu entre tous les Etats membres et un Etat tiers. Compte tenu des intérêts divergents des Etats membres quant à l'opportunité ou aux modalités

---

[154] Déclaration sur les principes gouvernant les aspects extérieurs de la politique migratoire, annexe 5 à la partie A, *Conseil européen d'Edimbourg. Conclusions de la présidence*, 13 et 14 décembre 1992, points vii) et xvi).

[155] Recommandation du Conseil du 30 novembre 1994 concernant un accord type bilatéral de réadmission entre un Etat membre et un pays tiers, *JO*, n° C 274, 19 septembre 1996, p. 20-24.

[156] Recommandation du Conseil du 24 juillet 1995 concernant les principes directeurs à suivre lors de l'élaboration de protocoles sur la mise en œuvre d'accords de réadmission, *JO*, n° C 274, 19 septembre 1996, p. 29-33.

de tels accords, ce projet ne voit finalement pas le jour [157]. Le principe est néanmoins repris quelques années plus tard, après la CIG de 1996.

Avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'Union européenne se voit confier une compétence en matière d'immigration clandestine, de séjour irrégulier et de rapatriement des personnes en séjour irrégulier [158]. Sur cette base, et conformément au principe de parallélisme entre les compétences internes et externes, l'Union se voit également reconnaître une compétence pour la conclusion d'accords de réadmission. Dans cette configuration nouvelle, c'est le Conseil Affaires générales et relations extérieures qui donne mandat à la Commission pour négocier des accords de réadmission avec certains pays identifiés sur la base de critères arrêtés par le Conseil. Définis une première fois en avril 2002, ces critères concernent principalement l'évaluation de la pression migratoire exercée par les flux de personnes qui proviennent des pays tiers ou transitent par ces pays ainsi que le nombre de personnes en attente de retour. A cet égard, les études réalisées par le Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI) sur ces tendances sont considérées comme significatives. On prend également en considération les obstacles pouvant s'opposer à un retour [159]. En novembre 2004, le Conseil revient sur ces critères. Il estime alors que la pression migratoire exercée sur certains Etats membres et la position géographique par rapport à l'UE (y compris des considérations de cohérence régionale et de voisinage) sont les critères les plus importants pour déterminer, cas par cas, les autres pays avec lesquels des accords de réadmission devraient être conclus [160].

Suivant ces indications du Conseil, la Commission entamera des négociations avec le Maroc, le Pakistan, la Russie et le Sri Lanka en septembre 2000, avec les régions administratives spéciales de Hong Kong et de Macao en mai 2001, avec l'Ukraine en juin 2002, et avec l'Albanie, l'Algérie, la Chine et la Turquie en novembre 2002. Les négociations avec Hong Kong aboutiront en novembre 2002, donnant ainsi naissance au premier accord de réadmission communautaire. Adopté formellement en décembre 2003 par le Conseil, cet accord est entré en vigueur le 1er mars 2004 [161]. Les négociations ont également abouti avec Macao, la Russie, l'Ukraine et le Sri Lanka tandis qu'à la suite de négociations menées de novembre 2006 à avril 2007, les ministres de l'intérieur d'Albanie, de Bosnie-Herzégovine, de Macédoine, du Monténégro et de Serbie et les représentants de l'UE ont signé en septembre 2007 des

---

[157] St. Peers, « Irregular Immigration and EU External Relations », *in* B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan, E. Szyszczak, *Irregular Migration and Human Rights*, *op. cit.*, p. 195.

[158] Article 63, par. 3, TCE.

[159] Critères pour déterminer les pays tiers avec lesquels de nouveaux accords de réadmission doivent être négociés – projet de conclusions, 7990/02 limite MIGR 32, 15 avril 2002, p. 2.

[160] Voir 2614e session du Conseil Affaires générales et relations extérieures, Bruxelles, 2 novembre 2004, 13588/1/04 REV 1 (Presse 295).

[161] Décision du Conseil du 17 décembre 2003 relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et le gouvernement de la région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *JO*, n° L 17, 24 janvier 2004, p. 23-24.

accords concernant le régime des visas et la réadmission [162]. Ces derniers accords sont entrés en vigueur le 1er janvier 2008. En octobre 2007, un accord similaire a été signé avec la Moldavie. Des négociations ont également débuté avec le Maroc, le Pakistan et la Turquie. Enfin, en dépit du mandat accordé à la Commission, aucune discussion formelle n'a, à ce jour, été engagée avec l'Algérie et la Chine.

2. La formation d'une « zone tampon » aux marches de l'Europe

Les accords de réadmission communautaires, de même que les accords de réadmission précédemment conclus par les Etats membres sur une base bilatérale ou multilatérale, ont suscité de nombreuses critiques. Parmi celles-ci, on retrouve une inquiétude relative aux chaînes de refoulement qu'ils sont susceptibles de mettre en place. En raison de l'expansion du réseau d'accords de réadmission, des étrangers « réadmis » sont parfois renvoyés successivement vers des pays dont les normes de protection sont inférieures à celles de l'Union européenne [163]. Cette situation se révèle particulièrement dommageable pour les candidats réfugiés ayant franchi clandestinement les frontières de l'Union. Sur la base du système de Dublin relatif à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile, tout Etat membre conserve en effet la possibilité, en application de son droit national, d'envoyer un demandeur d'asile vers un Etat tiers [164]. Un demandeur d'asile peut donc faire l'objet d'un renvoi vers un pays tiers sans que sa demande d'asile ait été examinée au fond par un Etat membre. Ce renvoi est effectué sur la base d'un accord de réadmission existant entre l'Etat membre et l'Etat tiers ou entre la Communauté et l'Etat tiers. Or, rien dans ces accords de réadmission n'oblige l'Etat sollicité pour une réadmission à prendre l'engagement d'assurer lui-même ce traitement [165]. L'étranger éloigné peut donc se voir réadmis vers un troisième Etat qui, lui-même, est susceptible de le réadmettre vers un quatrième Etat et ainsi de suite. Le candidat réfugié refait ainsi, à l'envers, le chemin qu'il est censé avoir parcouru tout au long de son voyage. Il est susceptible de voir sa situation juridique se détériorer d'étape en étape jusqu'à se voir réadmis dans le pays qu'il fuyait initialement. Cette détérioration est particulièrement évidente lorsque la réadmission de l'étranger se fait dans un Etat n'étant pas partie à la convention de Genève de 1951, par exemple la Libye. Un Etat membre qui renvoie un demandeur d'asile vers un pays tiers sans violer directement le principe de non-refoulement peut par conséquent se rendre coupable d'une violation indirecte de ses

---

[162] Les accords sont entrés en vigueur en ce qui concerne Macao (1er juin 2004) et le Sri Lanka (1er mai 2005). Les références exactes des décisions relatives aux accords de réadmission figurent dans la bibliographie.

[163] D. Bouteillet-Paquet, *L'Europe et le droit d'asile*, *op. cit.*, p. 283.

[164] Règlement CE/343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, *JO*, n° L 50, 25 février 2003, article 3, par. 3.

[165] Voir S. Lavenex, « Migration and the EU's New Eastern Border : Between Realism and Liberalism », *Journal of European Public Policy*, 8/1, 2001, p. 30.

engagements si le pays de destination n'offre pas la même garantie que l'Etat en question en matière de non-refoulement ou de protection des réfugiés [166].

Avec la multiplication des accords de réadmission, une zone tampon (« *buffer zone* ») s'est peu à peu mise en place autour de l'Union [167]. Cette zone constitue aujourd'hui une sorte de bouclier ceinturant l'Europe. Elle permet à celle-ci de se décharger sur les Etats limitrophes d'une partie de ses responsabilités en matière d'asile et de gestion des flux migratoires clandestins. Cette fonction de tampon entre l'Union et les Etats « producteurs » de migrants illégaux apparaît évidente lorsqu'on se penche sur le cas des pays de Visegrád (Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie) avant leur intégration dans l'Union. Suite à des accords de réadmission conclus avec les Etats membres de la Communauté au début des années 1990, ces pays ont en effet été poussés à exercer une forme de filtrage des migrants et candidats réfugiés se dirigeant vers l'Europe occidentale. Ces Etats ont opéré un déplacement *de facto* de la frontière extérieure de l'Union et agi comme des avant-postes afin de « préserver l'Occident de la « menace de l'Est » » [168]. Le cas de la Pologne est de ce point de vue révélateur. En raison d'un accord multilatéral signé avec les Etats Schengen en 1991, ce pays s'est vu dans l'obligation de vérifier si les personnes traversant ses frontières à destination du territoire Schengen remplissaient les conditions d'entrée prévues par la convention d'application de 1990. Cette obligation a entraîné une charge importante (financière, technique et politique) pour la Pologne qui a dû renforcer considérablement ses structures de contrôle migratoire. Elle a conduit ce pays à négocier lui aussi des accords de réadmission avec ses voisins, mettant ainsi en place le jeu de dominos évoqué plus haut [169].

Loin de faire disparaître cette disjonction entre la frontière extérieure de l'Union et la « ligne de front » de la lutte contre l'immigration clandestine, l'élargissement a tout simplement entraîné un nouveau glissement de cette ligne de front vers l'Est. Ce sont désormais la Moldavie, l'Ukraine, mais également des Etats du bassin méditerranéen tels que la Libye ou le Maroc qui exercent le rôle dévolu dix ans plus tôt aux nouveaux membres de l'Union [170]. Compte tenu des graves déficiences de certains de ces pays en matière de protection des droits fondamentaux – Human Rights Watch et Amnesty International épinglent la Libye, le Maroc et l'Ukraine aussi fréquemment que sévèrement [171] –, il ne fait aucun doute que cette évolution

---

[166] Voir convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951, article 33, par. 1.

[167] S. Lavenex, *Safe Third Countries : Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, New York, Central European University Press, 1999 et S. Collinson, « Visa Requirements, Carrier Sanctions, « Safe third Countries » and « Readmission » : The Development of an asylum « buffer zone » in Europe », *loc. cit.*, p. 76-90.

[168] M. King, « Le contrôle des différences en Europe : l'inclusion et l'exclusion comme logiques sécuritaires et économiques », *Cultures et Conflits*, 26-27, 1997, p. 41-42.

[169] Fr. Crépeau, *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 283 et D. Bouteillet-Paquet, *L'Europe et le droit d'asile*, *op. cit.*, p. 290.

[170] Human Rights Watch, *European Union. Managing Migration Means Potential EU Complicity in Neighboring States' Abuse of Migrants and Refugees*, 2, 2006, p. 7-17.

[171] *Ibid.*, p. 7-10 et Amnesty International, « EU-Italy : deportations to Libya. Amnesty International calls on the European Commission to take action against Italy », 21 March 2005 ;

s'accompagne d'une réduction importante du niveau de sécurité personnelle garanti aux clandestins interceptés sur le territoire de ces pays ou réadmis vers ceux-ci au départ d'un Etat membre de l'Union.

B. Les partenariats avec les pays d'origine

La dimension externe de la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine ne se limite pas à la seule problématique des accords de réadmission. Sous le vocable de « partenariat avec les pays d'origine », elle intègre un large spectre de pratiques relevant du champ des relations extérieures de l'Union européenne. La coopération au développement, la coopération économique, la prévention des conflits ou encore la politique internationale des droits de l'homme apparaissent ainsi comme des composantes « externes » de la politique d'immigration et d'asile.

1. L'externalisation de la politique d'immigration, une préoccupation ancienne

Dans un contexte marqué par la fin de la guerre froide, la crise des Balkans et la peur de voir se développer des mouvements massifs de populations vers l'Europe occidentale, la *déclaration sur les principes régissant les aspects extérieurs de la politique migratoire*, adoptée lors du Conseil européen d'Edimbourg, resitue, dès 1992, la politique migratoire de l'Union dans le cadre beaucoup plus vaste des grands enjeux de la politique internationale :

> « Il [le Conseil européen] s'est déclaré convaincu que divers facteurs jouent un rôle important dans la réduction des mouvements migratoires vers les Etats membres, à savoir le maintien de la paix et la fin des conflits armés ; le respect intégral des droits de l'homme ; la création de sociétés démocratiques et des conditions sociales adéquates ; une politique commerciale libérale, qui devrait améliorer la situation économique dans les pays d'émigration. La coordination des actions menées par la Communauté et ses Etats membres dans les domaines de la politique étrangère, de la coopération économique et de la politique en matière d'immigration et d'asile pourrait également apporter une contribution substantielle » [172].

Pour le Conseil européen, la réduction de la pression migratoire passe donc non seulement par une politique de contrôle des frontières extérieures de l'Union mais également par une implication accrue de l'Union sur la scène internationale. L'action en faveur de la paix, la réduction du nombre de régimes oppressifs et discriminatoires, la coopération au développement et la promotion d'un système d'échanges libéral deviennent ainsi des outils de la politique d'immigration européenne [173]. En ce qui concerne l'immigration clandestine à proprement parler, le Conseil évoque, outre la signature d'accords de réadmission, la nécessité de lier cette question à l'évolution des

---

ID., « Espagne/Maroc – Les pressions exercées au sein de l'Union européenne pour « ne laisser entrer personne » engendrent de graves violations des droits des migrants », EUR 41/016/2005, 26 octobre 2005. Voir également AMNESTY INTERNATIONAL, *Rapport annuel 2006. La situation des droits humains dans le monde*, Efai, 419 p.

[172] « Déclaration sur les principes gouvernant les aspects extérieurs de la politique migratoire », annexe 5 à la partie A, *Conseil européen d'Edimbourg. Conclusions de la présidence*, 13 et 14 décembre 1992, point ix).

[173] *Ibid.*, point xvi), al. 1, 2 et 4.

relations nouées avec des pays tiers. Les chefs d'Etat et de gouvernement précisent qu'à l'avenir, « dans leurs relations avec les pays tiers, ils tiendront compte de la pratique suivie par ces pays concernant la réadmission, sur leur territoire, de leurs propres ressortissants lorsqu'ils ont été éloignés du territoire des Etats membres » [174]. En définitive, l'approche du phénomène migratoire qui prévaut à l'heure de la création du troisième pilier de l'Union se veut donc à la fois nuancée et globale – l'anglais dirait « *comprehensive* ». La fermeté reste toutefois de mise à l'égard de l'immigration clandestine et les flux migratoires sont explicitement assimilés à un « risque ».

Quelques années plus tard, le Conseil européen de Tampere donnera une impulsion décisive au processus d'externalisation de la politique européenne d'immigration et d'asile. Il introduit pour la première fois l'idée d'un « partenariat » avec les pays d'origine. Pour les Quinze, l'Union européenne a besoin d'une approche globale des migrations qui aborde les aspects politiques, les droits de l'homme et les questions de développement dans les pays d'origine et de transit [175]. Il importe dès lors de lutter contre la pauvreté, d'améliorer les conditions de vie et les possibilités d'emploi, de prévenir les conflits, de consolider les Etats démocratiques et de veiller au respect des droits de l'homme. L'objectif poursuivi est celui d'un partenariat avec les pays tiers permettant de favoriser le codéveloppement. Avec les conclusions de Tampere, la question de l'immigration devient une problématique « horizontale ». Elle traverse les différents piliers de l'Union et nécessite des interventions dans les différents champs d'action communautaires [176]. A partir de cette date, la dimension extérieure de la politique d'immigration et d'asile n'aura de cesse de prendre de l'importance. Comme en témoignent les Conseils européens de Séville et Thessalonique.

2. *Les approches « défensive » et « préventive » de la coopération avec les pays tiers*

En dépit de son succès, le concept de « partenariat » reste un concept ambigu. La notion recoupe en réalité deux approches différentes en matière de relations avec le pays tiers [177]. La première approche répond à une logique d'externalisation des instruments traditionnels de l'Union européenne en matière de contrôle migratoire. Elle consiste à soutenir techniquement et financièrement les pays d'origine ou de transit afin de les aider à renforcer leurs contrôles aux frontières et à lutter contre le trafic et la traite des êtres humains. Cette première approche, que l'on pourrait qualifier de « défensive », ressort clairement du plan global de lutte contre l'immigration et la traite des êtres humains. Evoquant les mesures pouvant être prises en amont du franchissement des frontières, le plan revient en détail sur le soutien technique et financier aux actions menées dans les pays tiers. Une série de projets susceptibles de bénéficier d'un tel soutien sont énumérés : mise en place d'infrastructures d'accueil des demandeurs

---

[174] *Ibid.*, point xvi), al. 7.

[175] *Conseil européen extraordinaire de Tampere. Conclusions de la présidence*, *op. cit.*, par. 11.

[176] S. Lavenex, E. Uçarer, « The External Dimension of Europeanization », *Cooperation and Conflict : Journal of the Nordic International Studies Association*, 39/4, p. 428.

[177] Chr. Boswell, « The « External Dimension » of EU Immigration and Asylum Policy », *International Affairs*, 79/3, 2003, p. 619.

d'asile, développement des structures d'enregistrement publiques, mise en place de centres d'accueil pour les migrants illégaux dans les pays de transit, campagnes de sensibilisation destinées à freiner l'immigration clandestine, renforcement de la sécurité des documents, lutte contre la corruption, détachement d'officiers de liaison, réunions d'experts, formations et séminaires, aide au rapatriement des immigrants clandestins et, enfin, amélioration de la gestion du contrôle aux frontières et de l'équipement utilisé à cet effet [178].

Depuis mars 2004, cette stratégie d'externalisation des contrôles a pris une dimension nouvelle avec l'adoption d'un règlement établissant un programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile (AENEAS) [179]. Ce règlement prévoit un programme pluriannuel pour 2004-2008 doté d'un budget de 250 millions d'euros [180]. Parmi les cinq objectifs prioritaires de ce programme « particulièrement, mais non exclusivement, destiné aux pays tiers qui travaillent activement à la préparation ou à la mise en œuvre d'un accord de réadmission » [181], deux d'entre eux touchent spécifiquement à la lutte contre les flux clandestins. Ils concernent la mise en œuvre de politiques efficaces en matière de lutte contre l'immigration illégale, en ce compris les problématiques du trafic et de la traite et la question des réadmissions [182]. Les trois autres objectifs concernent quant à eux la protection des réfugiés, l'élaboration d'une législation relative à l'immigration légale et la promotion de celle-ci compatible avec les situations économique, démographique et sociale des pays d'origine et des pays hôtes. Ouvert sur la possibilité d'une immigration légale, le programme apparaît toutefois marqué par la logique du contrôle et de la réduction de la pression migratoire. Les points consacrés à l'immigration légale ne manquent pas de faire mention de l'immigration illégale [183] tandis que le traitement de la problématique des réfugiés fait penser à une stratégie de la protection « sur place » visant à éviter que des populations en quête de protection ne se dirigent vers l'Union européenne.

La seconde approche en matière d'intégration des questions d'asile et d'immigration dans les relations extérieures de l'Union vise à s'attaquer non pas aux flux migratoires eux-mêmes mais à leurs causes profondes [184]. La perspective est ici celle du développement économique et de la démocratisation comme conditions de la réduction de la pression migratoire s'exerçant sur les Etats membres. Cette

---

[178] Proposition de plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne, *op. cit.*, point C.

[179] Règlement CE/491/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 établissant un programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile (AENEAS), *JO*, n° L 80, 18 mars 2003, p. 1-5.

[180] Programme de travail annuel de 2005 en matière de subventions en vertu de l'article 19 02 03 du budget de l'Union européenne, Office de coopération EuropeAid/Gestion centrale des lignes budgétaires thématiques, p. 8.

[181] Règlement CE/491/2004, *op. cit.*, article 1, par. 2.

[182] *Ibid.*, article 2, par. 1, points d) et e).

[183] *Ibid.*, article 2, par. 1, point b).

[184] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les politiques d'immigration et d'asile, COM (94) 23 final, 23 février 1994.

stratégie, que nous qualifierons de « préventive », n'est pas nouvelle. Elle figure dans les conclusions d'Edimbourg de 1992 et avait déjà nourri les débats dans les années 1980. Avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, cette approche préventive souffrait cependant de la complexité institutionnelle de l'Union. Jusqu'en 1999 en effet, la définition de la politique en matière d'immigration relève exclusivement du troisième pilier. Or les instruments susceptibles d'être mis en œuvre dans le cadre d'une politique d'aide au développement ou d'une politique de sécurisation et de démocratisation des régions générant des flux de migrants importants relèvent quant à eux des premier et deuxième piliers de l'Union. De plus, au plan bureaucratique, les services de la Commission en charge de la coopération au développement se sont montrés réticents à l'égard de l'intégration de l'immigration dans les politiques de coopération, redoutant notamment qu'une telle intégration se fasse au détriment des objectifs de développement plus traditionnels [185]. En l'absence d'un appui ferme du Conseil européen, ces conflits entre les différents secteurs de l'administration européenne ont freiné les initiatives en ce domaine.

C'est dans ce contexte politico-institutionnel particulier qu'est créé, en décembre 1998, un « Groupe à Haut Niveau Asile et Migration » (GHN). Placé sous les auspices du Conseil européen, le GHN est chargé de surmonter les difficultés institutionnelles en élaborant des plans d'action interpiliers pour les pays d'origine et de transit des demandeurs d'asile et des migrants. Ces plans d'action reposent sur « le principe qu'il faut adopter une approche commune tenant compte des facteurs politiques et socio-économiques qui sont la cause ou l'effet de la fuite hors du pays d'origine ou des conséquences négatives de la migration dans un pays » [186]. Dans cette optique, les plans visent à coordonner les activités opérationnelles des institutions européennes compétentes en matière d'aide au développement, de commerce, de politique extérieure, d'immigration et d'asile. Sur la base de mandats confiés par le Conseil Affaires générales en janvier 1999, le GHN va préparer une première série de six plans d'action interpiliers consacrés au Maroc, à la Somalie, au Sri Lanka, à l'Irak, à l'Afghanistan et à l'Albanie [187]. Au final, ces instruments révèlent un équilibre peu original entre des logiques diplomatiques, humanitaires et de développement [188]. Surtout, en dépit d'une approche censée se concentrer sur les causes des migrations, les mesures les plus concrètes proposées dans les plans ne s'accordent pas véritablement

---

[185] Chr. Boswell, « The « External Dimension » of EU Immigration and Asylum Policy », *loc. cit.*, p. 626.

[186] Note du Conseil de l'Union européenne au Conseil européen, Groupe à Haut Niveau Asile et Migration – Adoption du rapport au Conseil européen de Nice, 12993/00 limite, Bruxelles, 29 novembre 2000, p. 4.

[187] Voir Note introductive du Secrétariat général au Comité des représentants permanents, Adoption du plan d'action pour l'Albanie et la région limitrophe – Mise en œuvre des plans d'action pour l'Afghanistan et la région limitrophe, l'Irak, le Maroc, la Somalie et le Sri Lanka, 8939/00 limite, Bruxelles, 30 mai 2000 et GHN, *Final report of the High Level Working Group on Asylum and Migration*, Brussels, 18 October 1999.

[188] Ch. Lindstrøm, « European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration : A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice », *Social Policy and Administration*, 39/6, 2005, p. 595.

avec des objectifs de développement ou de stabilisation politique des pays d'origine. Elles traduisent plutôt une double stratégie de fixation des populations en quête de protection dans leur région d'origine et de *containment* des flux migratoires. La redéfinition des mandats du GHN, en 2002, ainsi que l'élargissement de son champ d'action géographique aux régions plutôt qu'aux pays ne modifient que très peu cette orientation générale [189].

Les débuts difficiles du GHN – rendus plus ardus encore par des conflits avec les services de la Commission européenne [190] – n'ont pas pour autant sonné le glas de l'approche préventive de la question des flux migratoires. S'appuyant sur le travail préparatoire de la Commission [191], le Conseil Affaires générales adopte le 19 mai 2003 des conclusions « Migrations et développement » réaffirmant que l'objectif de la Communauté doit être de s'attaquer aux causes profondes de la migration en « reconnaissant dûment les effets des programmes de développement à long terme sur les flux migratoires » [192]. Le Conseil demande à la Commission de formuler de nouvelles propositions concrètes. En septembre 2005, la Commission identifie dès lors des domaines d'action dans lesquels il serait possible d'établir un lien positif entre les phénomènes migratoires et la situation économique et sociale des pays d'origine [193]. Ces domaines concernent l'envoi de fonds vers les pays d'origine, la participation des diasporas au développement de leur pays d'origine et la migration circulaire et la fuite des cerveaux. Le mois suivant, l'actualité rattrape cependant l'agenda politique. Au lendemain d'événements ayant entraîné la mort d'au moins onze migrants qui tentaient de pénétrer dans les enclaves de Ceuta et de Melilla, la France et l'Espagne en appellent à une solidarité européenne renforcée en matière d'immigration. Ils préconisent, lors du sommet informel de Hampton Court, une relance de la politique de gestion des flux migratoires. Le président Jacques Chirac résume la situation en ces termes :

> « Il y a une partie de la mise en œuvre d'une politique de lutte contre l'immigration clandestine qui, incontestablement, est alimentée par un certain nombre de trafics qu'il convient de maîtriser et de sanctionner. Je dirais que c'est la partie autoritaire, policière, judiciaire. Mais il y a aussi un deuxième phénomène qui doit être pris en considération et qui mérite une vraie réponse : ces gens qui quittent leur pays, notamment dans

---

[189] Voir Note point « A » du Comité des Représentants permanents au Conseil, Modification du mandat du Groupe à Haut Niveau « Asile et Migration » GHN, 9433/02 limite, Bruxelles, 30 mai 2002.

[190] Chr. Boswell, « The « External Dimension » of EU Immigration and Asylum Policy », *loc. cit.*, p. 630-631.

[191] Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers, COM (2002) 703 final, 3 décembre 2002, 66 p.

[192] Projet de conclusions du Conseil concernant l'intégration des questions liées à l'immigration dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers, Migrations et développement, annexe à la note point « A » du Secrétariat général du Conseil, Projet de conclusions du Conseil concernant les migrations et le développement, 8927/03 limite, Bruxelles, 5 mai 2003, point 2.

[193] Migration et développement : des orientations concrètes, communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM (2005) 390 final, 1er septembre 2005.

l'Afrique sub-saharienne, pour monter vers le nord avec pour objectif de pénétrer en Europe, ne partent pas de chez eux par simple désir de se déplacer mais parce qu'ils y sont contraints par la misère » [194].

Au plan rhétorique, le vrai problème serait donc celui du développement et de la mise en œuvre des moyens nécessaires pour permettre le développement des pays les plus pauvres et pour « donner aux gens les moyens de rester chez eux » [195]. Afin de renforcer le dialogue entre les deux rives de la Méditerranée, et à la demande pressante de l'Espagne et de la France, une Conférence ministérielle euro-africaine est organisée en juillet 2006 à Rabat [196]. Elle réunit pas moins de soixante pays d'Europe et d'Afrique. A cette occasion, la commissaire européenne pour les Relations extérieures, Benita Ferrero-Waldner, rappelle l'importance d'une approche globale de l'immigration [197]. En dépit de ces déclarations préalables, les discussions se focalisent pourtant une nouvelle fois sur les seuls contrôles migratoires (retour et réadmission, renforcement des capacités de contrôle des frontières nationales, coopération policière et judiciaire, aide aux victimes). Le plan d'action adopté à l'issue de la conférence évoquera bien l'immigration légale et la promotion du développement, mais il ne proposera pour autant aucune mesure concrète susceptible de donner forme à cet engagement.

C. Une vision du monde en cercles concentriques

Une communication de la Commission de novembre 2005 offre un premier suivi de la réunion de Hampton Court. Ce texte précise d'emblée qu'il « aborde aussi bien les aspects de la migration qui sont liés à la sécurité que ceux qui se rattachent au développement » [198]. Lesdites priorités opèrent par conséquent une synthèse entre les préoccupations liées au renforcement de la coopération en matière de contrôle des flux de personnes (coopération opérationnelle dans le cadre de Frontex, assistance technique aux pays d'origine et de transit, etc.) et celles relevant d'une logique de promotion du développement économique (dialogue Europe-Afrique, transferts de fonds des migrants, etc.). La communication propose en outre une vision du monde en cercles concentriques. Elle distingue trois cercles correspondant à des zones géographiques nécessitant des mesures différenciées : les Etats membres eux-mêmes, les pays voisins ensuite, les pays d'origine et en particulier certains pays

---

[194] Conférence de presse de M. Jacques Chirac, président de la République, à l'issue de la réunion informelle des chefs d'Etat et de gouvernement européens, Hampton Court (Royaume-Uni), 27 octobre 2005.

[195] *Ibid*.

[196] Voir « Front commun Paris-Madrid auprès de l'UE sur l'immigration clandestine », *AFP*, 17 octobre 2005 et « Tony Blair hosted a meeting in London with the leaders of the European Union countries », press conference at EU informal summit Hampton Court, October 27, 2005.

[197] Voir « Benita Ferrero Waldner : « Nous ne pouvons ignorer que la cause première de ce raz-de-marée c'est la pauvreté » », *Le Matin* (Maroc), 7 juillet 2006.

[198] Priorités d'action en vue de relever les défis liés aux migrations : première étape du processus de suivi de Hampton Court, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2005) 621 final, 30 novembre 2005, 10 p.

d'Afrique, enfin [199]. Cette approche n'est pas neuve. On la retrouve dans un document préparatoire du plan d'action de Vienne dans lequel la présidence autrichienne estimait déjà qu'un modèle de cercles concentriques pouvait remplacer le modèle de l'Europe forteresse [200]. Si l'on suit cette approche en cercles concentriques, il est possible d'identifier non pas trois, mais quatre groupes d'Etats pertinents pour l'analyse des dimensions extérieures de la politique d'asile et d'immigration. Le premier cercle est celui des Etats membres et des Etats associés à l'Union dans le cadre des accords de Schengen. Il correspond à la forme d'intégration la plus poussée. Nous avons déjà examiné les modalités de cette intégration. Nous n'y reviendrons donc pas.

Le second cercle rassemble les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne et les nouveaux membres. Dans ces pays, l'intégration complète et préalable de l'acquis Schengen a rapidement été présentée comme étant une condition *sine qua non* de l'intégration dans la Communauté [201]. Ces Etats ont donc été soumis à des contraintes plus sévères que celles pesant sur certains Etats membres – singulièrement le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni qui ont obtenu des clauses d'*opting out* lors de la négociation du traité d'Amsterdam. Compte tenu des craintes des Etats membres de l'Union quant à l'explosion de l'immigration et de la criminalité après l'élargissement, les candidats à l'adhésion ont été contraints d'adapter, voire de créer, une législation en matière d'asile et d'immigration afin de rendre leur cadre juridique national compatible avec les dispositions Schengen [202]. Parfois accueillie positivement par les Etats candidats, cette adaptation s'est au contraire révélée problématique à d'autres occasions. En matière de visa, les Etats candidats ont par exemple été obligés de reconsidérer leurs relations avec leurs propres voisins (en particulier la Moldavie, la Russie et l'Ukraine), au risque de briser les liens économiques et sociaux noués au cours de l'histoire [203]. Aux plans administratif, policier et douanier, les exigences en matière de sécurisation des frontières et des documents de voyage se sont révélées extrêmement complexes et coûteuses. Pour faire face à ces difficultés, les Etats candidats à l'adhésion ont toutefois pu compter sur des coopérations bilatérales ainsi que sur des financements communautaires. Le Programme PHARE, initialement destiné à la Pologne et la Hongrie mais élargi à l'Europe centrale et orientale puis aux Balkans occidentaux, a notamment offert une assistance financière et technique

---

[199] Priorités d'action en vue de relever les défis liés aux migrations : première étape du processus de suivi de Hampton Court, *op. cit.*, p. 3.

[200] Voir Strategy paper on immigration and asylum policy, from the Presidency to the K.4 Committee, Brussels, 1 July 1998, 9809/98 limite, par. 60.

[201] Voir S. Lavenex, *Safe Third Countries : Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, *op. cit.*

[202] H. Grabbe, « Stabilizing the East While Keeping Out the Easterners : Internal and External Security Logics in Conflict », *in* S. Lavenex, E. Uçarer (ed.), *Migration and the Externalities of European Integration*, Lanham, Lexington Books, 2002, p. 93.

[203] S. Lavenex, E. Uçarer, « The External Dimension of Europeanization », *loc. cit.*, p. 431.

pour des projets de renforcement des institutions et des administrations ou pour le financement de certains investissements [204].

Le troisième cercle est formé par les pays dits de l'étranger proche à l'Est de l'Europe élargie et les pays du bassin méditerranéen. A l'inverse de la stratégie d'harmonisation des législations et des pratiques qui a prévalu dans les relations avec les pays candidats, la coopération avec les Etats du troisième cercle apparaît nettement plus sectorielle et occasionnelle. Elle est en outre principalement axée sur des préoccupations à court terme. Avec les pays du bassin méditerranéen, la coopération a pris son envol dans le cadre du processus de Barcelone lancé en 1995 [205]. Elle a été marquée dès son origine par une focalisation sur les questions très « défensives » de la réadmission des immigrés illégaux, des contrôles aux frontières et de la lutte contre le trafic des êtres humains. S'appuyant sur le programme MEDA [206], ce processus a révélé les tensions existant entre l'Union européenne et des pays du Maghreb qui ont longtemps constitué les principaux pays d'émigration vers l'Europe. Lors du sommet de Santa Maria Da Feira, les chefs d'Etat et de gouvernement ont tenté de relancer ce Partenariat euro-méditerranéen en adoptant une « Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne » censée mieux tenir compte des intérêts des pays méditerranéens [207]. Dans un contexte politique de plus en plus sensible compte tenu du drame de l'immigration clandestine se jouant en Méditerranée et dans l'Atlantique, cette nouvelle initiative n'a pas véritablement infléchi l'équilibre des relations euro-méditerranéennes, comme en témoigne la logique quasi militaire des interventions communautaires menées suite aux événements dramatiques du printemps et de l'été 2006 (opérations HERA et NAUTILUS).

Avec les nouveaux voisins à l'Est, la coopération en matière d'immigration consiste pour l'essentiel à conditionner l'approfondissement des relations économiques entre un Etat et l'UE, à la conclusion d'accords de réadmission et au renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine. Les accords de partenariat et de coopération conclus avec les pays de l'ancien espace soviétique comprennent systématiquement des dispositions relatives à l'immigration clandestine. Selon les cas, les engagements pris se révèlent cependant plus ou moins précis. Les accords avec la Moldavie et la Russie se contentent d'une vague référence à la lutte contre l'immigration illégale

---

[204] Les pays des Balkans occidentaux ont aussi bénéficié de l'intervention des programmes CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization*) et MARRI (*Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative*). Chypre, Malte et la Turquie ont bénéficié d'aides de préadhésion spécifiques. Voir Rapport 2004 sur le programme PHARE et les instruments de préadhésion et de transition, rapport de la Commission, COM (2005) 701 final, 23 décembre 2005.

[205] Outre les Etats membres de l'Union, les pays impliqués dans le processus de Barcelone sont l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, l'Egypte, Israël, l'Autorité palestinienne, la Jordanie, le Liban, la Syrie et la Turquie

[206] Le programme MEDA vise à favoriser la transition économique des pays méditerranéens et l'établissement d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne. En matière d'immigration, le programme intervient pour la formation policière et judiciaire et pour la mise en place d'un réseau de collecte de données et de recherches sur les phénomènes migratoires.

[207] *Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la région méditerranéenne*, annexe V aux conclusions de la présidence du sommet de Santa Maria Da Feira, *Conseil européen de Santa Maria Da Feira. Conclusions de la présidence*, 19 et 20 juin 2000.

et au principe de réadmission, ceux négociés avec le Kazakhstan et la République kirghize y consacrent un ou deux articles, enfin, les accords conclus avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie consacrent un titre entier à la « coopération dans le domaine de la prévention des activités illégales et de la prévention de l'immigration clandestine » [208]. Depuis 2003, la coopération avec les nouveaux Etats indépendants s'inscrit en outre dans le cadre de la nouvelle Politique de voisinage de l'Union qui apparaît fortement marquée par des inquiétudes relatives aux phénomènes de criminalité organisée en provenance des nouveaux voisins de l'UE [209]. Pour autant les engagements pris de part et d'autre restent relativement souples. Cette souplesse s'explique sans doute par le manque de moyens de pression dont dispose l'Union à l'égard des pays de l'Est et d'Asie centrale. A l'exception d'une perspective d'inclusion dans le marché intérieur européen ou d'une assistance technique fournie dans le cadre du programme TACIS [210], l'Union ne peut en effet offrir aucun avantage décisif susceptible de pousser ces Etats à infléchir leur politique en matière d'immigration.

Le quatrième et dernier cercle est composé des pays d'origine des migrants. Il s'agit principalement des Etats d'Afrique subsaharienne mais aussi des pays d'Amérique latine et d'Asie. Avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), l'Union a signé en juin 2000 un accord de partenariat connu sous le nom d'accord de Cotonou [211]. Cet accord succède à la quatrième convention de Lomé [212]. Il comprend certaines dispositions relatives à l'immigration clandestine. L'accent y est mis sur la définition d'une politique de prévention qui serait établie dans le cadre d'un « dialogue politique ». Cette approche préventive qui s'inscrit dans le cadre plus large de la politique européenne d'aide au développement se voit toutefois immédiatement nuancée dans la mesure où le texte revient surtout sur les dispositions relatives à la réadmission des étrangers en séjour illégal sur le territoire d'un Etat membre. Avec les pays d'Asie et d'Amérique latine, l'Union n'a pas établi de coopération formelle en matière de lutte contre l'immigration clandestine, du moins pas sur une base multilatérale. Les principaux éléments en la matière doivent être recherchés soit dans des clauses de réadmission introduites dans des traités conclus avec certains de ces

---

[208] Les références de ces accords conclus entre novembre 1997 et septembre 1999 sont repris dans la bibliographie.

[209] Voir *L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2003) 104 final, 11 mars 2003.

[210] TACIS est un programme d'assistance technique lancé en 1991 et ouvert aux pays d'Europe orientale et d'Asie centrale (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Moldavie, Ouzbékistan, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine et Mongolie). Il vise à favoriser la transition vers une économie de marché et à renforcer la démocratie et l'Etat de droit. En matière d'immigration, il finance des projets de renforcement des contrôles aux frontières.

[211] Accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JO*, n° L 209, 11 août 2005.

[212] Les accords de Lomé sont des accords de coopération commerciale signés en 1975, 1979, 1984 et 1990.

Etats, soit dans la négociation d'accords de réadmission communautaires, comme par exemple dans le cas de Hong Kong, de Macao, du Sri Lanka ou de la Chine.

De l'analyse de cette approche en cercles concentriques, il ressort clairement que l'Union européenne tend à privilégier l'approche défensive plutôt que préventive dans ses relations avec les pays tiers. Cette logique apparaît d'autant plus forte que l'on se rapproche de l'espace européen. Si le discours européen réinvestit de manière récurrente le thème du développement socio-économique comme condition de la réduction des flux migratoires illégaux, force est de constater que les mesures mises en œuvre s'inscrivent avant tout dans une stratégie de renforcement des capacités des Etats tiers en matière de contrôle des flux migratoires ou d'inclusion de clauses de réadmission dans les accords conclus avec ces pays. De ce point de vue, les débats qui ont agité le sommet de Séville sur la question du lien entre la lutte contre l'immigration illégale et l'approfondissement des relations avec les pays tiers sont révélateurs du déséquilibre prévention/répression dans la politique européenne. L'idée même de conditionner l'aide au développement ou la coopération économique à la collaboration en matière de lutte contre l'immigration clandestine reflète clairement l'ordre des priorités. Il s'agit *d'abord* de contrer l'immigration clandestine et *ensuite* de contribuer au développement socio-économique. Le fait que la proposition Blair-Aznar a été partiellement rejetée n'y change rien. L'ensemble du dispositif d'externalisation de la politique d'immigration est là pour souligner que la préoccupation première guidant l'action de l'Union est avant tout d'ordre sécuritaire. Dans cette perspective, les Etats membres opèrent ce que d'aucuns considèrent comme une forme de sous-traitance du « péril » migratoire en faisant reposer la charge du contrôle et de la répression des flux illégaux sur les pays d'origine et de transit, c'est-à-dire sur des pays économiquement, socialement et politiquement fragilisés.

5. Conclusion

Dans une communication de novembre 2001 relative à la politique commune en matière d'immigration clandestine, la Commission affirmait vouloir « aborder la question de l'immigration clandestine dans le cadre d'une approche *globale*, faisant le meilleur usage possible des diverses possibilités institutionnelles prévues dans les traités » [213]. Sept ans plus tard, on ne peut que constater l'écart entre le discours de l'époque et les réalisations politiques concrètes. On peine en effet à trouver dans le dispositif européen en matière d'immigration clandestine les éléments qui permettraient de le qualifier de « global ». Certes, un plan *global* de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains a bel et bien été adopté et partiellement mis en œuvre par les Etats membres. Mais, comme son intitulé le souligne opportunément, ce plan n'est qu'un plan de *lutte* contre l'immigration clandestine. Or, faut-il le préciser, la lutte n'est pas la prévention. Le lecteur aura beau fouiller le texte dans ses moindres recoins, il aura beau faire l'exercice d'une lecture extensive, il ne trouvera pas trace d'une approche *compréhensive* du phénomène de l'immigration clandestine.

[213] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine, *op. cit.*, p. 6. Nous soulignons.

Ce plan prétendument global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains est à l'image de la politique menée par l'Union européenne à l'égard des flux illégaux. Ou, plutôt, la politique de l'Union est à l'image de ce texte qui en constitue le principal instrument programmatique. L'approche européenne apparaît uniquement défensive, pour ne pas dire « sécuritaire » dans la mesure où les dispositifs mis en œuvre visent presque exclusivement à endiguer les flux de migrants. L'impression générale est celle d'un combat contre une menace aux contours flous qui, depuis l'Est et le Sud, mettrait en péril la prospérité et la stabilité de l'espace européen. Par le biais d'une politique commune des visas restrictive, on resserre les possibilités de mobilité légale des ressortissants des pays tiers. En favorisant la coopération opérationnelle entre les services de contrôle aux frontières des Etats membres, en systématisant le recours aux technologies de l'information et en nourrissant l'ambition d'une « e-frontière » [214], on sécurise l'espace européen pour mettre en échec les migrants qui tenteraient de suivre le chemin de l'Europe hors du cadre du droit. Et, pour ceux qui, surmontant tous les obstacles, parviendraient sur le territoire d'un Etat membre avant d'y être interceptés, on organise les conditions de leur éloignement vers les pays de transit ou d'origine. Même lorsqu'elle se penche sur les problématiques du trafic ou de l'exploitation des êtres humains, l'action communautaire reflète une évidente difficulté, pour ne pas dire un refus, de voir dans le migrant irrégulier une victime.

Cette approche défensive qui jamais ne se penche sur les causes économiques, sociales ou politiques des phénomènes migratoires, pas plus d'ailleurs qu'elle n'envisage la part de responsabilité des Etats européens dans la création des phénomènes de la clandestinité et de l'illégalité, se voit confirmée dans les autres dimensions de la politique communautaire d'asile et d'immigration. En dépit des propositions faites par la Commission, notamment dans son *Livre vert* de 2004 [215], et des prises de position récurrentes du Conseil européen, la réouverture des voies d'immigration économique pour les populations les moins qualifiées ne semble pas être une perspective crédible à brève échéance. Elle permettrait pourtant de réduire les flux clandestins en les réorientant pour partie vers des filières légales tout en comblant certains besoins du marché du travail européen. Le récent projet de « carte bleue européeenne », qui se présente comme le pendant de la « *green card* » américaine, ne s'adresse ainsi qu'aux migrants ayant des « qualifications professionnelles élevées » [216]. Derrière un discours très en vogue sur le passage d'une immigration subie à une immigration choisie, on cherche en réalité à combler le retard de l'Europe par rapport aux Etats-Unis, au Canada ou à l'Australie en attirant vers les Etats de l'Union des migrants hautement qualifiés qui, en d'autres circonstances, n'y seraient

[214] 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, *op. cit.*, par. 23.

[215] *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*, COM (2004) 811, final, 11 janvier 2005.

[216] Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, COM (2007) 637 final, du 23 octobre 2007, article 2.

probablement pas venus. A l'égard de la question des régularisations des sans-papiers, domaine relevant de la compétence des seuls Etats membres, la Commission se borne à proposer un système d'information mutuelle concernant les mesures nationales en matière d'immigration et d'asile qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur d'autres Etats membres ou sur la Communauté dans son ensemble [217]. Enfin, en matière d'intégration de la politique d'asile et d'immigration dans les relations avec les pays tiers, le discours européen sur le codéveloppement se heurte à la réalité des pratiques d'externalisation des stratégies de contrôle des flux migratoires.

Défendant de fait que les seules réponses pouvant être apportées à la question des flux illégaux de migrants relèvent de stratégies de contrôle migratoire, l'Union entretient le processus de sécurisation de l'immigration clandestine. Elle produit un discours insécurisant dans lequel le migrant illégal représente une menace sociale, économique et politique dont il faut préserver les Etats membres et les citoyens de l'Union. Cette présentation de l'immigrant comme menace pour l'Europe contribue à la formation et à la persistance de représentations sociales négatives de l'étranger dans la population européenne. Par un effet de boucle, ces représentations collectives alimentent ensuite, par le biais des gouvernements nationaux, les travaux européens en matière d'asile et d'immigration et participent à la consolidation de l'approche défensive privilégiée par l'Union.

---

[217] 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, *op. cit.*, par. 34. Notons que la position de la Commission sur la question des régularisations a évolué vers une plus grande tolérance. En 2001, elle affirmait que « l'entrée ou le séjour clandestins ne devraient pas se solder par l'obtention du séjour stable qui est recherché ». Voir Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine, *op. cit.*, p. 6 et *Etude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine*, COM (2004) 412 final, p. 10-11. Voir également Ph. De Bruycker (dir.), *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union européenne/Regularisations of illegal immigrants in the European Union*, Bruxelles, Bruylant, 2000.

CHAPITRE IV

La lutte contre l'immigration clandestine et la légitimation de l'ordre politique européen

Dans les faits, la politique européenne en matière d'immigration clandestine privilégie de manière systématique le versant « défensif » au détriment d'une approche plus globale qui intégrerait les questions relatives à l'immigration légale, à la prévention des flux migratoires illégaux ou encore à la lutte contre le travail au noir au sein des Etats membres. Les préoccupations du Conseil européen, mais aussi des Conseils Justice et Affaires intérieures et Affaires générales et relations extérieures concernent avant tout la sécurisation de l'espace européen par le renforcement des contrôles aux frontières et par la mise en place de techniques de gestion des flux migratoires « à distance » – politique des visas et externalisation des contrôles – qui s'appuient très largement sur les avantages offerts par les nouvelles technologies : réseaux informatiques d'échange d'informations (système VIS, SIS, EURODAC), documents de voyages sécurisés par le recours aux données biométriques, promotion des systèmes électroniques de surveillance des frontières, etc.

Pour Juliet Lodge, cette montée en puissance des stratégies de contrôle et des techniques biométriques dans le cadre de la coopération européenne en matière de sécurité intérieure se fonde sur une doctrine de l'exceptionnalisme qui met en péril les principes de liberté, de démocratie et de justice. Pour cette raison, une telle politique s'avérerait dangereuse pour la légitimité de l'Union européenne :

> « *The doctrine of exceptionalism is invoked to justify the introduction of security measures subject to imperfect public accountability. Deploying EU biometry to service immigration and internal security priorities (such as combating terrorism) may compromise rather than strengthen EU legitimacy, especially if inter-operable e-*

security measures cover an increasing number of domestic policy areas and raise the spectre of the concept of citizens as suspects » [1].

Si nous partageons le constat de Juliet Lodge relatif à l'usage politique de la doctrine de l'exceptionnalisme, l'étude de la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine nous pousse toutefois à renverser ses conclusions en termes de légitimité. Selon nous, le processus de sécurisation des frontières extérieures et le développement des techniques de l'e-sécurité, loin de compromettre la légitimité de l'Union, contribuent au contraire à la renforcer. Si l'on combine d'une part les théories classiques qui lient les enjeux de sécurité à la légitimité du corps politique et d'autre part une approche constructiviste postulant que les questions de sécurité peuvent être socialement construites ou déconstruites, il apparaît possible d'établir un rapport positif entre un discours insécurisant sur l'immigration clandestine et un processus de formation et de légitimation d'un corps politique européen. Une telle approche nous permet également d'expliquer pourquoi l'Union prend le risque de focaliser l'attention du grand public sur la problématique du contrôle migratoire alors même que les difficultés juridiques, politiques et pratiques de ce contrôle le rendent largement illusoire. Dans les pages qui suivent, nous verrons ainsi qu'en opérant une inversion des figures de la victime et de la menace, la politique européenne d'immigration forge une figure inquiétante des migrants clandestins (1). Elle opère une distinction entre un *ingroup* et un *outgroup* et active une dynamique de type ami-ennemi. Cette dynamique favorise à son tour l'émergence d'une communauté des Européens unifiée par une inquiétude commune à l'égard des flux migratoires illégaux (2).

1. Un retournement de la figure de la victime

Exception faite de la période séparant la négociation du traité d'Amsterdam du Conseil européen extraordinaire de Tampere (1997-2000), les travaux européens en matière d'immigration illégale ont systématiquement renvoyé une image négative des migrants. Cette image résulte pour partie du choix des termes utilisés dans le cadre de la politique en matière d'immigration clandestine. Des expressions telles que « risque d'immigration », « pression migratoire », « maîtrise des flux », « contrôles migratoires », « opérations conjointes », « patrouilles conjointes », « *burden sharing* » ou encore « *risk analysis* » favorisent à l'évidence une lecture particulière de l'immigration illégale. Par définition, on ne cherche à contrôler, maîtriser ou prévenir que les phénomènes que l'on juge menaçants [2]. Pour autant, une approche qui ne serait que purement linguistique ne permettrait pas de rendre compte de l'ensemble du processus de construction sociale de la menace migratoire. Le dispositif européen de lutte contre l'immigration irrégulière a en effet souvent recours à un vocable euphémisant qui apparaît en rupture avec les pratiques qu'il est censé décrire. Dans la vulgate communautaire, la notion de « gestion » est généralement préférée

[1] J. Lodge, « EU Homeland Security : Citizens or Suspects ? », *European Integration*, 26/3, 2004, p. 253-279.

[2] M. Rosello, « Fortress Europe and its Metaphors : Immigration and the Law », Working Paper Series in European Studies, 3/1, 1999, p. 7.

à celle de « contrôle », le concept de « retour » occulte celui d'« expulsion », le « codéveloppement » masque la « conditionnalité » de la coopération économique et le « partenariat » correspond plus fréquemment à la pratique de l'« externalisation » des contrôles.

Une analyse qui se focaliserait sur le seul langage laisserait par conséquent échapper tout ce qui ne relève pas directement de l'acte de parole : les gestes, les manœuvres, les rituels de démonstration de force, mais aussi les dispositifs juridiques, institutionnels et opérationnels [3]. Or, les effets insécurisants du dispositif européen de lutte contre l'immigration clandestine ressortissent moins à une phraséologie propre aux dispositions juridiques communautaires ou aux formulations des conclusions des Conseils qu'à l'économie générale de ces textes : déséquilibre entre les problématiques de l'immigration légale et illégale, articulation répétée des questions d'immigration clandestine et de sécurité ou encore prépondérance des mécanismes sécuritaires dans l'approche des flux migratoires illégaux. Bien plus que les termes employés, c'est en réalité la connexion systématiquement établie entre les migrants clandestins et les enjeux de sécurité qui tend à ramener la problématique des flux migratoires à une politique de défense des Etats membres de l'Union. Ce sont les modalités du projet de sécurisation de l'espace européen – et au premier chef le dispositif de gestion intégrée des frontières extérieures et les mécanismes d'externalisation de la politique d'immigration et d'asile – qui construisent l'image d'une immigration irrégulière dangereuse pour les citoyens européens (A). Suivant une logique de boucle, cette image négative du migrant légitime de nouveaux renforcements du dispositif européen de sécurité intérieure qui s'avèrent au final dommageables pour la sécurité et les droits des clandestins (B).

A. La construction sociale d'une inquiétude

Loin d'être homogènes, les représentations sociales négatives associées à l'immigration clandestine puisent dans différents registres discursifs qui renvoient chacun à une figure spécifique du péril migratoire. De nombreux chercheurs, tels Monica Den Boer, Anastassia Tsoukala, Didier Bigo ou Jef Huysmans, se sont déjà penchés sur cette question [4]. En reprenant ces catégorisations, nous entendons montrer la stabilité de ces figures archétypales de l'« étranger menaçant » et leur réinvestissement par les instances communautaires. Nous distinguerons dans cette optique quatre grandes figures de la menace migratoire s'invitant de manière

---

[3] O. Wæver, « Securitization and Desecuritization », *in* R. Lipschutz (ed.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995, p. 47-86.

[4] Voir J. Huysmans, *The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in the EU*, Londres et New York, Routledge, 2006, p. 63-84 ; Id., « The European Union and the Securitization of Migration », *JCMS*, 38/5, p. 751-777 ; M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », *Cultures et Conflits*, 31-32, 1998, p. 101-123 ; A. Tsoukala, « Looking at Migrants as enemies », *in* D. Bigo, E. Guild, *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, Aldershot, Ashgate, 2005, p. 161-192 ; D. Bigo, « Migration and Security » *in* V. Guiraudon, Chr. Joppke (ed.), *Controlling a New Migration World*, Londres et New York, Routledge, 2001, p. 121-149 ; E. Guild, J. Van Selm, *International Migration and Security. Opportunities and Challenges*, Londres et New York, Routledge, 2005, 280 p.

récurrente dans les travaux européens : la menace pour la stabilité économique et sociale des sociétés européennes, la menace pour les identités européennes, la menace criminelle pesant sur la sécurité intérieure et la menace pour la sécurité nationale des Etats membres.

1. L'immigration clandestine comme menace économique et sociale

Dans ce premier cas de figure, l'immigration clandestine est perçue comme un danger pour la stabilité économique et sociale des sociétés européennes. En favorisant le développement d'une économie souterraine, les flux migratoires illégaux entraîneraient une dérégulation du marché du travail (pression à la baisse sur les salaires, accroissement du chômage, etc.) et provoqueraient le démantèlement des acquis sociaux. Cette lecture du phénomène migratoire n'est pas nouvelle. Elle est même récurrente en période de récession économique ou de croissance limitée. Pour la période qui nous intéresse, elle émerge dans le contexte du ralentissement de la croissance et de la progression spectaculaire des taux de chômage qui marquent l'Europe des années 1970. Au cours des années 1950 et 1960, les possibilités d'immigration légale limitent en effet le phénomène de la clandestinité tandis que l'immigration elle-même n'est pas nécessairement considérée comme une menace économique et sociale. Les migrants fournissent alors une main-d'œuvre bon marché et flexible permettant de compenser les carences du marché du travail européen, notamment pour les emplois délaissés par les populations des Etats membres. C'est donc une modification du contexte économique international induisant une diminution des ressources sociales disponibles qui contribue à l'apparition de discours politiques jouant sur les thèmes de l'« invasion » en France, du « raz-de-marée » en Grande-Bretagne, du « trou dans la digue » aux Pays-Bas ou encore de l'« Europe passoire » au niveau de l'Union [5]. La rhétorique sous-jacente est à chaque fois la même. Elle relève de ce que Jef Huysmans appelle un « *welfare chauvinism* » [6]. Elle renvoie à l'image de populations se déplaçant en masse vers les Etats-providence européens dans le seul but d'abuser de leurs richesses et de leurs systèmes de protection sociale [7]. Dans un contexte d'insécurité sociale favorable à la montée en puissance des discours d'ordre et à la stigmatisation de « classes dangereuses », le clandestin devient un concurrent du citoyen européen dans la compétition pour l'accès au marché du travail ou pour la répartition de certains biens sociaux.

---

[5] Voir D. Bigo, « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? », *Cultures et Conflits*, 31-32, 1998, p. 15 et Id., « Europe passoire et Europe forteresse : la sécurisation/humanitarisation de l'immigration », *in* A. Rea (dir.), *Immigration et racisme en Europe*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 203-241.

[6] J. Huysmans, « The European Union and the Securitization of Migration », *loc. cit.*, p. 767.

[7] Voir M. Bommes, A. Geddes, « Defining and Redefining the Community of Legitimate Welfare Receivers », *in* M. Bommes, A. Geddes (ed.), *Immigration and Welfare. Challenging the Borders of the Welfare State*, Londres et New York, Routledge, 2000, p. 248-253 et K. Banting, W. Kymlicka, « Do Multiculturalism Policies Erode the Welfare State ? », *in* Ph. Van Parijs, *Cultural Diversity* vs *Economic Solidarity*, Bruxelles, De Boeck, 2004, p. 227-284.

Par le jeu de l'européanisation de la politique d'asile et d'immigration, cette lecture de l'immigration clandestine est exportée depuis les Etats membres vers le cadre communautaire. Elle y est reformulée en des termes européens, avant de revenir alimenter les débats nationaux. Dans ce processus d'aller-retour, les éléments permettant de nuancer, voire d'inverser, le lien entre l'immigration et la survie du modèle de l'Etat-providence sont largement occultés. On omet par exemple de souligner la fonction de la main-d'œuvre clandestine, peu coûteuse et flexible, dans la réalisation d'objectifs économiques à court terme tels que la baisse des coûts de production ou la survie de certaines activités économiques dans les pays européens [8]. De même, si le Conseil des ministres ou le Conseil européen soulignent parfois que les populations immigrées peuvent jouer un rôle positif à l'égard des nouveaux défis démographiques et économiques auxquels est actuellement confrontée l'Union européenne, ces déclarations ne s'accompagnent d'aucune prise de position politique ferme concernant la régularisation des sans-papiers ou la réouverture de l'immigration économique. De telles déclarations sont en outre généralement nuancées par une référence, rhétoriquement très défensive, à la nécessaire prise en compte des « capacités d'accueil des Etats membres » [9]. En se bornant à cette posture purement déclaratoire, les Etats membres ne donnent donc aucune suite aux recommandations des services d'études démographiques des Nations unies qui soulignent pourtant le rôle potentiel des migrations de remplacement dans la préservation des régimes de sécurité sociale [10], pas plus qu'ils ne répondent à la demande insistante de relance de l'immigration économique formulée par des milieux patronaux inquiets des risques de pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs [11]. Et lorsque cette demande patronale est rencontrée, comme dans le cas du projet de « carte bleue européenne », nous avons vu que les dispositifs mis en place ne visent que les populations les plus qualifiées. Les Etats européens ne tiennent donc pas compte de la forte demande pour certains emplois de type « 3D » (*demanding*, *dirty*, *dangerous*) qui réclament peu de qualifications, mais ils prennent en outre le risque de contribuer à l'exode des cerveaux des pays du tiers monde, entravant ainsi leurs efforts de développement.

Le Conseil apparaît de plus en porte-à-faux avec d'autres institutions communautaires. Dans la perspective de la mise en œuvre d'une approche globale de la question de l'immigration, la Commission européenne a notamment élaboré plusieurs documents stratégiques soulignant la nécessité de créer des voies légales

---

[8] H. Entorf, « Rational Migration Policy Should Tolerate Non-zero Illegal Migration Flows : Lessons from Modelling the Market for Illegal Migration », *International Migration*, 40/1, 2002, p. 27-43 et H. Entorf, J. Moebert, « The Demand for Illegal Migration and Market Outcomes », *Intereconomics*, 2004, 39/1, p. 7-10.

[9] *Conseil européen de Thessalonique. Conclusions de la présidence*, 19 et 20 juin 2003, par. 29 et 30.

[10] United Nations, *Replacement Migration : Is It a Solution to Declining and Ageing Populations ?*, New York, Population division, 2000.

[11] M. Martiniello, *La nouvelle Europe migratoire : Pour une politique proactive de l'immigration*, Bruxelles, Labor, 2001, p. 42-48.

d'immigration [12]. Dans son Livre vert sur une approche communautaire de la gestion de la migration économique, publié en janvier 2005, la Commission rejoint ainsi les recommandations des Nations unies en soulignant l'importance d'une relance des flux migratoires pour la gestion des défis démographiques et économiques futurs. Les orientations contenues dans le Livre vert n'ont toutefois entraîné à ce jour aucune activité normative de la part du Conseil, principalement en raison de l'hostilité de certains Etats membres à l'égard d'une législation communautaire susceptible de déstabiliser leurs marchés du travail. Dès 2001, la Commission avait pourtant soumis une proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou d'une activité économique indépendante – proposition qui après avoir obtenu un avis favorable du Parlement européen, du Comité économique et social européen et du Comité des régions, n'a finalement pas passé le cap de la première lecture au Conseil [13]. La proposition de directive d'octobre 2007 établissant une procédure de demande unique pour la délivrance d'un permis de travail et de séjour unique ne va quant à elle pas aussi loin [14]. Elle n'instaure pas de procédure d'admission communautaire harmonisée. Les Etats restent cette fois-ci compétents pour établir les règles d'admission sur leur territoire. La proposition se borne à prévoir la simplification des démarches administratives pour les migrants et à fixer un socle commun de droits pour tous les ressortissants de pays tiers qui résident et travaillent légalement dans un Etat membre : conditions de travail et de rémunération, éducation, droits syndicaux et sécurité sociale.

Ce décalage entre le Conseil et la Commission est révélateur de la tension existant entre les logiques bureaucratiques et politiques. Il met également en lumière les spécificités de la stratégie politique européenne à l'égard de l'immigration illégale, voire son apparente incohérence. D'un côté, les Etats membres érigent la lutte contre l'immigration illégale au rang de priorité absolue et font de la lutte contre l'emploi non déclaré l'une des lignes directrices de leur Stratégie européenne pour l'emploi [15]. De l'autre, ils renoncent à suivre les recommandations de la Commission – formulées à leur demande – soulignant l'importance des filières d'immigration économique dans

---

[12] Voir *Une politique communautaire en matière d'immigration*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2000) 757 final, 21 novembre 2000 ; Communication de la Commission sur l'immigration, l'intégration et l'emploi, COM (2003) 336 final, 3 juin 2003 et *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*, COM (2004) 811 final, 11 janvier 2005.

[13] Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou d'une activité économique indépendante, présentée par la Commission, COM (2001) 386 final, 11 juillet 2001.

[14] Proposition de directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre, COM (2007) 638 final, 23 octobre 2007.

[15] « Les lignes directrices pour l'emploi (2005-2008) », annexe à la décision du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour l'emploi des Etats membres, *JO*, n° L 205, 6 août 2005, ligne directrice 21.

la réduction des « flux » et des « stocks » de migrants illégaux [16]. En d'autres termes, si les services de la Commission ont progressivement développé une réflexion couvrant toutes les dimensions de la lutte contre l'immigration illégale, le Conseil ne s'est quant à lui intéressé qu'à certaines de ses dimensions, à savoir les dispositifs les plus « durs » de gestion des frontières, d'externalisation des contrôles et d'éloignement des étrangers en séjour irrégulier. Mais en privilégiant cette approche particulière, les Etats membres nourrissent le processus de sécurisation des flux migratoires. Ils donnent l'impression que les seules réponses pouvant être apportées à la problématique de l'immigration clandestine relèvent des champs sécuritaires et répressifs.

2. L'immigration clandestine comme menace pour les identités

Si elle est perçue comme une menace économique et sociale, l'immigration clandestine est également vécue comme un péril pour la pérennité des identités. Dans cette optique, le « flot » d'immigrants, assimilé à une invasion rampante, est présenté comme un défi existentiel hypothéquant les mécanismes de reproduction et d'évolution « normale » des identités. La peur sous-jacente est celle d'une inassimilabilité des personnes d'origine étrangère qui créerait un gouffre insurmontable entre les modèles culturels en présence. En d'autres termes, ce qui serait menacé par les différences linguistiques, culturelles et religieuses, ce serait la « sécurité sociétale » au sens d'Ole Wæver. L'immigration menacerait le contrat social sur lequel se sont construites les sociétés européennes et mettrait en péril la survie du corps social lui-même [17]. En menant une lutte contre les flux clandestins, ce seraient donc les fondements essentiels des sociétés européennes que l'on tenterait de protéger : leur modèle politique démocratique libéral, d'une part, et les mécanismes de solidarité indispensables à la préservation des systèmes de protection sociale, d'autre part [18].

La peur de la dissolution des identités ne se manifeste bien évidemment pas seulement à l'égard des étrangers en séjour irrégulier. Une enquête d'opinion réalisée en Allemagne, en Espagne, en France, en Grande-Bretagne et en Italie en octobre 1999 met en évidence la méfiance d'une partie des citoyens européens à l'égard des

---

[16] Voir *Etude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine*, communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM (2004) 412 final, p. 21 et Communication de la Commission sur le travail non déclaré, COM (98) 219 final, 7 avril 1998.

[17] M. Heisler, Z. Layton-Henri, « Migration and the Link Between Social and Societal Security », *in* O. Wæver, B. Buzan, M. Kelstrup, P. Lemaitre (*et al.*), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Londres, Pinter Publishers, 1993, p. 153-158 et K. Banting, « Looking in Three Directions. Migration and the European Welfare State in Comparative Perspective », *in* M. Bommes, A. Geddes (ed.), *Immigration and Welfare. Challenging the Borders of the Welfare State*, Londres et New York, Routledge, 2000, p. 13-14.

[18] Ces lectures de l'immigration se retrouvent sous des formes plus nuancées dans la littérature scientifique. Pour Gary Freeman, l'immigration aurait ainsi entraîné une américanisation des politiques européennes de protection sociale. Voir G. Freeman, « Migration and the Political Economy of the Welfare State », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 485, 1986, p. 61. Voir également H.-W. Sinn, W. Ochel, « Social Union, Convergence and Migration », *JCMS*, 41/5, 2003, p. 869-896.

ressortissants des pays tiers, qu'ils soient en séjour régulier ou irrégulier [19]. Appelés à se prononcer sur l'affirmation selon laquelle « les immigrés représentent un danger pour notre culture », un quart des sondés affirment être « assez » ou « tout à fait » d'accord. Ils sont 25,1% en Allemagne, 25,6% en France, 27,3% en Italie et 31,0% en Grande-Bretagne. Seuls les Espagnols manifestent une attitude moins inquiète à l'égard des étrangers puisqu'ils ne sont que 10,6% à exprimer une peur en ce domaine. En juillet 2006, un sondage d'Eurobaromètre livre des chiffres relativement similaires. A la question, certes plus générale, de savoir quels sont les deux plus importants « problèmes » auxquels leur pays doit faire face, 14% des Européens évoquent l'immigration. Ils sont 17% si l'on ne tient compte que de l'Europe des Quinze [20]. Ce sondage révèle également une évolution sensible de l'attitude des Espagnols. Ils sont désormais 33%, soit le pourcentage le plus élevé de toute l'Union, juste devant le Royaume-Uni, à mettre l'immigration au premier rang de leurs préoccupations. L'actualité de l'immigration clandestine à Ceuta, Melilla et au large des Canaries, ainsi que la peur d'une « invasion » par les migrants du Sud alimentée par le traitement de ce dossier par les médias et la classe politique, ne sont sans doute pas étrangères à cette élévation du niveau de préoccupation.

L'inquiétude d'une partie des Européens face à l'immigration se trouve par ailleurs confirmée par une analyse à plus long terme. Se penchant sur les enquêtes d'opinion menées en Allemagne, aux Pays-Bas et en France depuis la Seconde Guerre mondiale, Virginie Guiraudon souligne l'existence d'un « potentiel xénophobe » dans les trois cas [21]. Depuis les années 1970, un nombre croissant de citoyens de ces pays affirment en effet se sentir menacés par la présence des étrangers et se déclarent hostiles à ce que les droits de ces derniers soient protégés. De tels sentiments offrent évidemment une base solide aux discours d'extrême droite qui s'appuient précisément sur la diffusion d'une vision mythique de l'homogénéité culturelle des sociétés. De plus, compte tenu de la dynamique de la concurrence électorale, ces discours proposant de faire coïncider les frontières culturelles et politiques tendent à se diffuser vers les partis traditionnels. Soucieux de ramener vers eux un électorat tenté par le vote populiste, ces partis adoptent en effet des positions toujours plus restrictives à l'égard des étrangers [22]. Enfin, la rhétorique des identités menacées se voit renforcée dans le cas de l'immigration illégale par le fait que l'immigré clandestin souffre de ce que l'on pourrait appeler une « double tare ». Il est d'une part un étranger, dont on postule l'impossible intégration dans la société d'origine, et d'autre part un clandestin, ce qui fait de lui un étranger non seulement indésirable mais ayant de surcroît forcé l'accès

---

[19] I. Diamanti, « Immigration et citoyenneté en Europe : une enquête », *Critique internationale*, 8, 2000, p. 73-94.

[20] Eurobaromètre, *Eurobaromètre standard 65. L'opinion publique dans l'Union européenne. Premiers résultats*, printemps 2006, p. 59-60.

[21] V. Guiraudon, *Les politiques d'immigration en Europe. Allemagne, France, Pays-Bas*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 157-168.

[22] V. Guiraudon, *Les politiques d'immigration en Europe*, *op. cit.*, p. 183-187 ; M. Schain, « The Extreme-Right and Immigration Policy-Making : Measuring Direct and Indirect Effects », *West European Politics*, 29/2, 2006, p. 270-289.

au territoire européen. L'altérité fondamentale de l'étranger est donc doublée d'une méfiance tout aussi fondamentale à l'égard du fraudeur.

Pour autant, la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine ne se présente jamais explicitement sous les traits d'une politique de défense des identités. A quelques exceptions près, le discours communautaire s'apparente plutôt à un discours d'ouverture en adéquation avec le caractère multiculturel d'un projet d'intégration européenne basé sur la cohabitation de différentes réalités politiques, sociales et culturelles. Il n'empêche que le combat contre l'immigration clandestine participe bel et bien à la sécurisation des identités nationales. En s'appuyant sur des dispositifs défensifs de contrôle des flux migratoires, le projet de sécurisation des frontières semble s'inscrire dans la logique du « choc des civilisations » cher à Samuel Huntington [23]. Il renvoie à l'idée d'un conflit inévitable aux points de rencontre des grands ensembles civilisationnels. Le bassin méditerranéen, les Balkans et la zone séparant les mondes slave et chrétien représenteraient donc non seulement les lieux d'une lutte contre l'immigration illégale mais ils seraient également, de manière plus large, les fronts d'un combat dont la défense des identités européennes constituerait le principal enjeu.

3. L'immigration clandestine comme menace criminelle

Une troisième figure du « péril migratoire » établit un lien entre l'immigration illégale et le développement des activités criminelles. Dans ce cas-ci, l'immigration clandestine est perçue comme une menace pour l'ordre public et la sécurité personnelle des citoyens. La construction de ce lien apparaît aussi ancienne que la coopération en matière d'immigration et de sécurité intérieure. Nous avons en effet montré comment, dès les origines de cette coopération, c'est-à-dire dans le cadre de la coopération policière informelle des années 1970, une connexion est établie entre le crime organisé et les flux migratoires. Ce rapprochement est par exemple exprimé de manière explicite dans le programme d'action du groupe Trevi [24]. La coopération Schengen naît elle aussi d'une inquiétude liée aux conséquences sécuritaires de la mise en œuvre du principe de libre circulation des personnes. Par le biais des mesures dites compensatoires, cette coopération vise à prévenir les risques liés à la disparition des frontières intérieures et en particulier le risque d'une élévation des niveaux de criminalité susceptible de résulter de l'accroissement des flux migratoires illégaux [25]. Quelques années plus tard, c'est encore et toujours une inquiétude à l'égard de l'immigration clandestine qui sous-tend les travaux menés dans le cadre du troisième pilier de l'Union [26]. La notion de « questions d'intérêt commun » qui justifie la

---

[23] S. Huntington, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 2000.

[24] Groupe Trevi, *Programme d'action relatif au renforcement de la coopération en matière de Police et de lutte contre le terrorisme et autres formes de criminalité organisée*, juin 1990.

[25] Voir D. Bigo, *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 112 et s. et M. Anderson (*et al.*), *Policing the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 12-45 et M. Sabatier, *La coopération policière européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 124 et s.

[26] P. Chalk, « The Third Pillar on Judicial and Home Affairs Cooperation, Anti-terrorist Collaboration and Liberal Democratic Acceptability », *in* F. Reinares, (ed.), *European*

coopération européenne en matière de sécurité intérieure lie en effet conceptuellement l'asile, l'immigration, la toxicomanie, la fraude internationale, la coopération judiciaire pénale ou encore la coopération policière. Enfin, si l'un des enjeux de la négociation du traité d'Amsterdam et de la communautarisation de l'asile et de l'immigration était précisément la remise en cause du lien entre crime et immigration, on se rappelle également que cette tentative de désécurisation des flux migratoires a connu un échec patent dans les années qui ont suivi.

Au-delà de ces rapprochements institutionnels qui nourrissent depuis les années 1980 l'amalgame entre l'immigration et la criminalité, d'autres éléments spécifiques au dispositif européen de lutte contre l'immigration clandestine participent également à la construction de l'image du clandestin criminel. Nous en relèverons deux. Le premier tient à l'association fréquemment effectuée entre les migrants clandestins et les filières criminelles internationales. Cette association apparaît particulièrement évidente dans le cas du trafic et de la traite des êtres humains. Comme souligné précédemment, les dispositions en matière de traite et de trafic sont caractérisées par une forte ambiguïté en ce qui concerne l'identification de la victime et du coupable. Les contacts noués entre les clandestins et les réseaux de passeurs ou les milieux mafieux œuvrant dans le cadre de l'économie souterraine contribuent à jeter la suspicion sur les clandestins eux-mêmes [27]. Dans ce contexte, les migrants sont présentés non pas comme les victimes de groupements criminels transnationaux mais plutôt comme leurs relais dans l'espace européen. Le très polémique Xavier Raufer soutient ainsi que : « l'internationalisation d'un groupe criminel passe d'abord par les migrations et le parasitage des compatriotes dans leur pays d'accueil, les diasporas » [28]. Contraintes ou complices, ces diasporas relaieraient les filières d'immigration illicite et dissimuleraient en leur sein, c'est-à-dire parmi les clandestins, les criminels eux-mêmes. Nombre d'études empiriques réalisées dans le cadre de la lutte contre le crime organisé tendent pourtant à infirmer cette idée. Les études relatives au trafic de drogue montrent notamment que les grands opérateurs financiers sont rarement étrangers et que, s'ils le sont, ce ne sont pas des illégaux [29]. Pourtant, en dépit de ces constats empiriques, le lien entre immigration et criminalité organisée transnationale est aujourd'hui largement considéré comme acquis. A titre d'exemple, on se rappellera que les accords de partenariat et de coopération conclus avec les pays de l'ancien espace soviétique comprennent systématiquement des dispositions relatives à la « coopération dans le domaine de la prévention des activités illégales et de la prévention de l'immigration clandestine ». Crime et immigration sont évoqués dans une même disposition juridique, voire dans

---

Democracies Against Terrorism : Governemental Policies and Intergovernmental Cooperation, Aldershot, Ashgate, p. 185.

[27] W. Chapkis, « Trafficking, Migration and the Law. Protecting Innocents, Punishing Immigrants », *Gender and Society*, 17/6, 2003, p. 923-937. Voir également Ph. Chassagne, K. Gjelohaj, « La corruption, condition essentielle du trafic des êtres humains », *Confluences Méditerranée*, 42, 2002, p. 133-142.

[28] X. Raufer, St. Quéré, *Le crime organisé*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005, p. 28.

[29] D. Bigo, « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? », *loc. cit.*, p. 16.

le même article d'un accord. De telles mentions créent inévitablement une confusion entre les deux problématiques. Elles renvoient en l'espèce à l'imaginaire de la menace criminelle des mafias de l'Est né des décombres du mur de Berlin.

Un second élément contribuant à construire le lien entre crime et immigration concerne les systèmes d'information européens, en particulier le SIS. Pour rappel, le SIS est l'une des principales mesures complémentaires mises en œuvre dans le cadre de la convention d'application Schengen. Il vise à « préserver l'ordre et la sécurité publics y compris la sûreté de l'Etat » [30]. Or, nous avons vu que, dans les faits, le SIS s'est transformé en un outil de contrôle des flux migratoires. Le fonctionnement de cette base de données à vocation sécuritaire a par conséquent entraîné une sur-représentation des étrangers dans ses fichiers puisque près de 90% des personnes inscrites au SIS le sont aujourd'hui au titre d'étrangers indésirables [31]. Dans l'écrasante majorité des cas, ce statut ne reflète toutefois pas une menace réelle pour l'ordre public ou la sécurité et la sûreté nationale mais uniquement l'échec d'une procédure d'asile ou une décision d'expulsion consécutive à un séjour illégal. L'inscription au SIS ne correspond pas forcément – et même rarement dans le cas des étrangers – à la commission d'un acte criminel. Il n'empêche que cette présence massive des étrangers signalés aux fins de non-admission dans une base de données dont l'objectif premier est la préservation de l'ordre public fait peser le soupçon du crime et de la délinquance sur les ressortissants des pays tiers en séjour illégal [32]. Par le jeu des amalgames, une figure de l'étranger criminel est donc statistiquement construite.

Enfin, si la connexion entre l'immigration clandestine et la criminalité découle en grande partie des équilibres propres au dispositif de la lutte contre l'immigration clandestine, elle se fonde également sur des mécanismes sociaux plus généraux favorisant la construction d'une corrélation entre l'origine ethnique des individus et leur participation à des entreprises criminelles. Cette logique de criminalisation de l'étranger a été mise en évidence par nombre de sociologues et de politologues. Elle implique l'attribution aux membres d'un groupe ethnique d'une criminogénéité intrinsèque combinée à une racisation qui implique qu'une personne n'est traitée qu'en tant que représentant d'une entité collective [33]. Cette connexion crime-immigration se voit en outre renforcée par des représentations sociales qui assimilent les minorités ethniques à des groupes sociaux impénétrables en raison de leur langue, de leurs

---

[30] Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *JO*, n° L 239, 22 septembre 2000, article 93.

[31] J. Van Buuren, « Les tentacules du système Schengen », *Manière de voir*, 71, 2003, p. 24.

[32] M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », *loc. cit.*, p. 115-119 et O. Brenninmeijer, *Internal Security Beyond Borders. Public Insecurity in Europe and the New Challenges to State and Society*, Bern, New York, PIE-Peter Lang, 2001, p. 135-139.

[33] F. Brion, « Immigration, crime et discrimination. Du doute méthodique au doute radical », *in* F. Brion, A. Rea, Chr. Schaut, A. Tixhon (dir.), *Mon délit ? Mon origine*, Bruxelles, De Boeck Université, 2001, p. 15 et s. ; S. Pallida, « La criminalisation des migrants », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 129, 1999, p. 39-49.

codes, de leurs valeurs incompréhensibles ou encore de leur loyauté à leur groupe de référence [34]. Ces stéréotypes raciaux, fréquemment nourris par les médias et les débats politiques nationaux relatifs à l'insécurité [35], sont exacerbés dans le cas de la figure du clandestin. Le migrant illégal alimente non seulement l'image d'un délinquant ethnique mais aussi celle d'une « société dissimulée », c'est-à-dire d'un espace social invisible. Or cette invisibilité se révèle d'autant plus insécurisante qu'elle ouvre la porte à tous les fantasmes et à toutes les angoisses. Sur cette base, les étrangers désireux de pénétrer illégalement sur le territoire de l'Union sont perçus comme des menaces potentielles pour la sécurité intérieure. Ils constitueraient des groupes intrinsèquement criminogènes qui « importeraient » en Europe des comportements déviants. La peur de l'invasion migratoire se double donc ici d'une inquiétude à l'égard d'une invasion criminelle et d'une explosion de l'insécurité.

4. L'immigration clandestine comme menace pour la sécurité nationale

La quatrième figure de la menace associée à l'immigration clandestine est aussi la plus inquiétante. Il s'agit du clandestin comme maillon des réseaux du terrorisme transnational. Contrairement au cas précédent, l'enjeu n'est pas ici celui de la préservation de l'ordre public mais de la protection d'une dimension plus essentielle encore de la sécurité des Etats, à savoir la sécurité nationale. A la différence du criminel qui ne vise en définitive que le profit personnel, lorsqu'il ne génère pas tout simplement une nuisance sociale aussi gratuite que limitée, le terroriste cherche à remettre en cause le système politique lui-même. Il tente de briser le pacte social qui fonde les sociétés humaines en mettant en évidence l'incapacité des pouvoirs publics à assurer la sécurité des individus [36]. Parce qu'il est foncièrement un projet anti-système, parce qu'il cherche délibérément à saper le socle de légitimité sur lequel se sont construits les Etats-nations, le projet terroriste constitue donc la forme la plus radicale de la menace migratoire. Cette radicalité apparaît même plus importante encore que dans le cas des menaces sociétales évoquées plus haut. Dans ce cas-ci, la nuisance sociale est en effet parfaitement volontaire et assumée. Les clandestins qui tentent d'abuser des systèmes de protection sociale européens ou qui font peser le risque de la dissolution des identités par un « multiculturalisme contraint » posent un défi majeur aux sociétés européennes, certes, mais ils ne le posent pas pour autant de manière aussi délibérée que le clandestin qui choisirait de participer à l'organisation d'attentats dans le but de détruire la société dans laquelle il s'est illégitimement introduit.

---

[34] M. Den Boer, « Crime et immigration dans l'Union européenne », *loc. cit.*, p. 106-107.

[35] V. Mitsilegas, J. Monar, W. Rees, *The European Union and Internal Security. Guardian of the People ?*, Basingstoke, Palgrave, Macmillan, 2003, p. 49 et A. Rea, « Délinquance et immigration : usage politique d'une association symbolique », *in* F. Brion, A. Rea, Chr. Schaut, A. Tixhon (dir.), *op. cit.*, p. 60-74.

[36] D. Duez, « De la Définition à la labellisation : le terrorisme comme construction sociale » *in* K. Bannelier, Th. Christakis, O. Corten, B. Delcourt (dir.), *Le droit international face au terrorisme. Après le 11 septembre 2001*, Cahiers internationaux, 17, Paris, Pedone, 2002, p. 105-118.

Au plan discursif, le registre sur lequel s'appuie cette dernière figure de la menace est celui de la « cinquième colonne » ou de « l'ennemi intérieur » qui, une fois infiltré, collabore en secret avec l'ennemi du dehors [37]. Pour reprendre l'image proposée plus haut par Xavier Raufer, le clandestin est perçu comme un soutien, un relais ou un élément actif de groupes terroristes, le plus souvent musulmans et fondamentalistes, qui agissent sur le sol européen. Remarquons toutefois qu'un soupçon similaire existe à l'égard des jeunes de banlieues d'origine étrangère, en particulier les jeunes « convertis » à l'Islam, et ce, même lorsque ces jeunes ont la nationalité d'un Etat membre ou y séjournent en toute légalité [38]. L'image inquiétante du complice se greffe cependant particulièrement bien sur le processus d'invisibilisation des populations propre au phénomène de l'immigration clandestine. La logique à l'œuvre est la suivante : puisque le terrorisme – du moins celui sur lequel toutes les inquiétudes se focalisent actuellement – est aujourd'hui le fait de ressortissants de pays tiers, il est raisonnable de supposer que des individus mal intentionnés se glissent dans le flot des clandestins qui pénètrent chaque année dans l'espace européen [39]. Renforcer les moyens de la lutte contre l'immigration clandestine revient dès lors à préserver les Etats membres de la menace extérieure. Dans cette optique, le dispositif de sécurisation des frontières extérieures de l'Union, le renforcement de la sécurité des documents de voyage et l'amélioration des échanges d'informations relatives aux voyageurs répondent à un double objectif de mise à l'écart des étrangers indésirables et de prévention de la menace terroriste [40].

La chronologie des événements qui mène des attentats du 11 septembre 2001 au sommet de Séville et à l'élaboration des différents plans de gestion des frontières extérieures et de lutte contre l'immigration clandestine est révélatrice de la connexion entre immigration et violence politique. Dans certains cas, ce lien est d'ailleurs explicitement assumé. On se rappelle que les conclusions du Conseil européen de Laeken soulignaient, trois mois après les attentats de New York, de Washington et de Pennsylvanie, qu'« une meilleure gestion du contrôle aux frontières extérieures de l'Union contribuera à lutter contre le terrorisme, les filières d'immigration illégale et la traite des êtres humains » [41] et que le *Plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains* de février 2002 précisait que la politique des

---

[37] A. Ceyhan, « La fin de l'en-dehors : les nouvelles constructions discursives de l'ennemi intérieur en Californie », *Cultures et Conflits*, 43, 2001, p. 66.

[38] L. Bonelli, « The Control of the Enemy Within ? Police Intelligence in the French Suburbs (*banlieues*) and its Relevance for Globalization », *in* D. Bigo, E. Guild (dir.), *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, *op. cit.*, p. 196-201.

[39] P. Berthelet, « L'impact des événements du 11 septembre sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice », *Cultures et Conflits*, 46, 2002, p. 59.

[40] D. Bonner, « Porous Borders : Terrorism and Migration Policy », *in* B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan, E. Szyszczak (ed.), *Irregular Migration and Human Rights : Theoretical, European and International Perspectives*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p. 101-105 et V. Mitsilegas, « Contrôles des étrangers, des passagers, des citoyens : surveillance et anti-terrorisme », *Cultures et Conflits*, 58, 2005, p. 155-181.

[41] *Conseil européen de Laeken. Conclusions de la Présidence*, 14 et 15 décembre 2001, par. 42.

visas pouvait « contribuer de manière significative à la prévention de l'immigration clandestine et à la lutte contre le terrorisme » [42]. Dans une perspective similaire, on se rappelle également la volonté du Conseil d'établir des synergies entre Europol et les bases de données SIS II et VIS, ce qui revient en réalité à établir un relation logique entre les instruments du contrôle migratoire et ceux de la préservation de la sécurité intérieure. Enfin, le document de la Commission consacré au lien entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection est sans doute l'exemple le plus frappant de l'intrication de la lutte contre le terrorisme et de la gestion des populations étrangères pénétrant sur le territoire de l'Union [43]. On se souvient en effet que ce document proposait des dispositions visant à prévenir tout détournement des procédures d'asile par des terroristes potentiels, notamment par une application « rigoureuse et scrupuleuse » des clauses d'exclusion du droit d'asile. Il postulait par conséquent un usage abusif des procédures d'asile par des ressortissants des pays tiers dans le but de perpétrer des actes à caractère terroriste.

Tout comme le lien crime-immigration, le lien immigration-terrorisme n'apparaît toutefois pas avec les attentats du 11 septembre 2001. Nous avons vu que cette préoccupation guidait déjà les travaux du groupe Trevi qui était à l'origine une structure destinée à organiser une réponse européenne coordonnée face aux défis de l'euroterrorisme et du terrorisme moyen-oriental. Dès cette époque, un *continuum* du soupçon reliant le terrorisme aux demandeurs d'asile à travers les figures du clandestin et du « faux réfugié » est donc mis en place. Par leur ampleur sans précédent, les attentats perpétrés par les membres ou sympathisants du réseau Al Qaida aux Etats-Unis, mais aussi en Espagne et au Royaume-Uni, ont cependant donné une dimension nouvelle à l'association discursive entre immigration clandestine et terrorisme [44]. Comme dans le cas du lien crime-immigration, une telle association est pourtant partiellement infirmée dans les faits. Si le rapport de la commission d'enquête sur les attentats du 11 septembre a bel et bien mis en évidence l'utilisation de documents de voyage frauduleux par certains auteurs des attaques, il faut se rappeler que la plupart des terroristes du 11 septembre 2001 étaient aux Etats-Unis en séjour régulier. De même, les ressortissants marocains responsables des attentats de Madrid de mars 2004 résidaient légalement en Espagne. Enfin, trois des quatre auteurs des attentats de Londres de juillet 2005 sont tout simplement nés au Royaume-Uni, tandis que le quatrième, d'origine jamaïcaine, y vivait légalement depuis l'âge de cinq mois. Une fois encore l'inquiétude à l'égard du risque représenté par les clandestins semble donc excéder la menace réelle. Il n'empêche que l'association clandestins-terroristes est

---

[42] Proposition de plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne, *JO*, n° C 142, 14 juin 2002, p. 26.

[43] *Rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection*, document de travail de la Commission, COM (2001) 743 final, Bruxelles, 5 décembre 2001.

[44] Th. Kean, L. Hamilton (*et al.*), *The 9/11 Commission Report*, final report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, August 2004, p. 80-81. Voir également Th. Faist, « « Extension du domaine de la lutte » : International Migration and Security before and after September 11, 2001 », *International Migration Review*, 36/1, 2002, p. 7-14.

aujourd'hui fermement établie. Elle contribue à brouiller les cartes entre ce qui relève de la sécurité intérieure et ce qui relève de la sécurité extérieure. Elle permet surtout de recourir à des moyens exceptionnels pour lutter contre l'immigration clandestine, moyens qui ne sauraient être politiquement justifiés en l'absence du motif de la lutte anti-terroriste. L'image du migrant comme menace extérieure conduit en effet à l'idée que, compte tenu de la nature exceptionnelle du danger, l'intervention des forces de police ou des services douaniers n'est plus suffisante pour faire face à ce que d'aucuns perçoivent comme une armée de clandestins terroristes en marche vers l'Europe. La mobilisation de moyens militaires – sur le modèle des opérations HERA II et NAUTILUS –, la sécurisation des frontières au moyen de grillages ou de systèmes de surveillances électroniques sophistiqués – sur le modèle du Système Intégré de Surveillance Extérieure espagnol (SIVE) –, ou encore le renforcement des systèmes de collecte et d'échange d'informations s'en trouvent pleinement légitimés.

B. Le coût humain de l'immigration clandestine

La construction sociale de l'étranger comme menace a de lourdes conséquences pour les clandestins. D'un côté, en offrant une vision insécurisante du migrant en séjour irrégulier, elle contribue à stigmatiser des populations entières en les enfermant dans des stéréotypes à connotation raciste qui hypothèquent une éventuelle intégration dans les sociétés d'accueil. De l'autre, en légitimant l'emploi de moyens exceptionnels dans le cadre de la lutte contre l'immigration illégale, la construction d'une figure de l'étranger menaçant contribue à détériorer la sécurité des candidats à l'immigration clandestine. La stratégie européenne de sécurisation des frontières contraint en effet les migrants à suivre des parcours migratoires de plus en plus longs et complexes pour parvenir sur le territoire de l'un des Etats membres. Ces parcours impliquent souvent le recours à des filières de passeurs et une prise de risques qui se solde par un nombre élevé de morts sur la route de l'Europe.

1. Sécurisation des frontières extérieures et détérioration de la sécurité des migrants

Dans le courant du mois de mars 2006, la presse européenne révélait le contenu d'un rapport attribué au Centre national d'Intelligence (services de renseignement) de la *Guardia Civil* espagnole faisant état du décès de quelque 1 200 à 1 600 candidats à l'émigration clandestine au large des côtes du Sahara occidental, du Maroc et des Canaries [45]. Confirmés par les responsables du Croissant rouge mauritanien, ces décès seraient survenus au cours d'une période de quarante-cinq jours à peine entre novembre et décembre 2005. Il s'agirait principalement de noyades suite aux naufrages de *cayucos*, de petites embarcations de pêcheurs utilisées pour le passage vers les Canaries, mais aussi de migrants morts de soif ou de faim après que leur

[45] Voir Asociacion Pro Derecho Humanos De Andalucía (APDHA), *Canarias : Políticas migratorias, víctimas de derechos humanos*, juin 2006, p. 3. Texte disponible à l'adresse http://www.apdha.org ; « Plus de 1 000 immigrants clandestins ont péri cette année en tentant d'atteindre l'archipel espagnol des Canaries, déclare la Croix-Rouge espagnole », *Reuters*, 9 mars 2006 et « Un total de 45 émigrants noyés dans deux naufrages sur la côte africaine », *AFP*, 7 mars 2006.

esquif se fut perdu en mer au cours de la traversée entre la Mauritanie et l'archipel espagnol [46]. Avançant un chiffre comparable, l'*Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía* (APDHA), estime quant à elle que 1 167 migrants ont péri en tentant de rallier l'archipel des Canaries au cours de l'année 2006 [47]. Bien que difficilement vérifiables et peut-être même sous-évalués – on estime que pour un corps de migrant retrouvé, plusieurs autres ne le seront jamais – ces différents chiffres offrent un ordre de grandeur soulignant l'ampleur de la crise humanitaire se jouant aux frontières de l'Europe.

Loin d'être un phénomène isolé et limité dans le temps, ces décès surviennent depuis de nombreuses années. 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. Ici encore, le bilan a de quoi inquiéter. S'appuyant sur les informations récoltées par ses membres dans les archives des journaux internationaux et auprès des grandes agences de presse telles que Reuters ou l'AFP, ce réseau associatif dénombre pas moins de 8 855 décès, confirmés et circonstanciés, pour la période allant de janvier 1993 à mars 2007 [48]. La liste publiée en avril 2004, c'est-à-dire avant que ne soit observé le phénomène des traversées vers les Canaries, ne comptabilisait, pour ainsi dire, que 6 336 décès [49]. 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 ou 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.

Projetés sur une carte de l'Europe, ces chiffres donnent à voir une situation contrastée [50]. Si l'écrasante majorité des décès survient le long de la frontière extérieure de l'espace Schengen, certaines zones apparaissent bien plus mortifères que d'autres. Dans ce panorama peu réjouissant, le bassin méditerranéen se révèle particulièrement dangereux. L'Association des amis et des familles de victimes de l'immigration clandestine (AFVIC) avance ainsi le chiffre de 3 286 décès confirmés entre 1997 et 2001 [51]. Or, comme nous l'avons vu, la situation semble s'être aggravée depuis la fin de cette période. Les situations au Nord-Est et au Sud de la Méditerranée sont tout aussi préoccupantes. En Grèce, les passages de clandestins, venus pour la

---

[46] STATEWATCH, « Spain : The number of migrant deaths rises again », article ref. 26949, February 2006.

[47] APDHA, *Derechos Humanos a la Frontera Sur 2006*, janvier 2007, p. 21.

[48] UNITED, « List of 8,855 documented refugee deaths through Fortress Europe », 14 mars 2007, http://www.unitedagainstracism.org.

[49] UNITED, « List of 6,336 documented refugee deaths through Fortress Europe », April 2004.

[50] Voir Ph. REKACEWICZ, O. CLOCHARD, « Des morts aux portes de l'Europe », décembre 2006, carte publiée puis actualisée sur le site du journal *Le Monde diplomatique*.

[51] A. MORICE, « L'Europe enterre le droit d'asile », *Le Monde diplomatique*, mars 2004, p. 14-15.

plupart d'Irak, du Pakistan et d'Afghanistan, sont incessants entre les côtes turques et les îles égéennes de Lesbos, Samos, Chios et le Dodécanèse. Comme en Espagne, ces périples sont à l'origine de dizaines d'accidents mortels chaque année [52]. Dans le canal d'Otrante, qui sépare l'Albanie de l'Italie, des filières organisent le passage depuis les Balkans vers la péninsule italienne soit à bord de bateaux à moteur de type *dinghy* soit dans des camions empruntant les lignes de *ferries*. Compte tenu de l'absence de scrupules des passeurs et des conditions de voyage très difficiles, le coût humain du passage clandestin se révèle ici aussi élevé. Face à l'ampleur du phénomène, le Premier ministre albanais Sali Berisha n'a d'ailleurs pas hésité à faire adopter une loi interdisant pour trois ans la navigation des bateaux à moteur dans les eaux territoriales de son pays [53]. La mesure est spectaculaire mais l'on est en droit de se demander si l'objectif n'est pas moins de réduire la mortalité en mer que d'éviter l'opprobre international quant à la persistance des trafics d'armes, de drogue et de migrants. Pour justifier sa décision, le président Berisha déclarera d'ailleurs devant son Parlement qu'une telle disposition était le prix à payer pour que l'Albanie obtienne un régime de visas plus ouvert de la part de l'Union européenne. De manière quelque peu surprenante, cette mesure radicale a bénéficié du soutien du ministre britannique des Affaires étrangères, Charles Clarke, et du commissaire européen Franco Frattini, ce dernier y voyant un « signal positif de la part de l'Albanie » [54]. Enfin, dans le Sud de la Méditerranée l'Italie et Malte se trouvent confrontées à des flux importants de clandestins en provenance de Libye et de Tunisie. Ce sont ici encore des dizaines de clandestins qui succombent chaque année en tentant de rejoindre la petite île italienne de Lampedusa, le rivage de la Sicile ou encore les côtes de Malte.

Les morts aux frontières de l'Europe sont le reflet de l'extrême motivation des candidats à l'immigration clandestine. Prendre la mer sur un bateau chargé de dizaines de personnes pour un trajet parfois long de plusieurs jours ; s'en remettre aux filières de trafiquants et se cacher dans des containers qui seront ensuite acheminés sur des navires pour un voyage bien incertain ; s'accrocher au train d'atterrissage d'un avion de ligne comme l'ont fait deux jeunes Guinéens en 1999 [55] ou encore traverser un champ de mines à la frontière gréco-turque sont autant d'actes qui traduisent une détermination farouche. Ils rendent compte de la force des motifs économiques ou politiques qui poussent les migrants au départ ainsi que de l'attraction exercée par l'image d'un

---

[52] G. Perrier, « Istanbul, nouvelle route des clandestins africains vers l'Europe », *Le Monde*, 12 juillet 2006.

[53] A. Balla, « Pour lutter contre le trafic, l'Albanie interdit les bateaux à moteurs », *BIRN*, 12 avril 2006 (trad. Thomas Claus) et E. Lhomel, « Albanie 2005-2006. Tenir le cap », *Le Courrier des pays de l'Est*, 1056, 2006, p. 164-179.

[54] A. Balla, « Pour lutter contre le trafic, l'Albanie interdit les bateaux à moteurs », *loc. cit.*.

[55] Nous faisons allusion au cas de Yaguine Koita (quatorze ans) et Fodé Tounkara (quinze ans), retrouvés morts dans le compartiment du train d'atterrissage d'un Airbus de la Sabena. Voir « La Sabena annonce des contrôles systématiques pour éviter de nouveaux drames. Les clandestins sont morts gelés », *Le Soir*, 3 août 1999.

eldorado européen sur les ressortissants des pays du Sud [56]. Pour autant, les morts aux frontières de l'espace Schengen révèlent aussi les effets pervers de la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine. Dire que les flux illégaux sont pour partie le fruit d'une non-politique d'immigration en Europe a aujourd'hui valeur de truisme. En revanche, souligner que les dispositifs de la lutte contre les flux clandestins sont directement responsables d'une augmentation du nombre de décès pose un problème bien plus délicat pour l'Union en terme de légitimité. Il semble en effet difficile de justifier une politique qui s'avérerait directement dommageable pour des centaines voire des milliers de personnes chaque année. Or, l'existence d'un tel lien entre le développement de la politique de lutte contre l'immigration clandestine et la détérioration de la sécurité des migrants semble aujourd'hui difficilement contestable. Le cas de l'immigration subsaharienne vers l'Espagne en constitue un exemple éloquent.

2. *La frontière Sud de l'Espagne, un cas d'école*

Le drame humanitaire qui s'est joué dans l'Atlantique en 2006 et en 2007 est étroitement lié au renforcement des contrôles migratoires dans le Sud de l'Europe. Le phénomène meurtrier des *cayucos* apparaît comme la conséquence de l'ouverture d'une nouvelle voie d'immigration clandestine au départ des côtes de la Mauritanie. Or, l'ouverture de cette nouvelle route migratoire résulte du renforcement des contrôles dans le détroit de Gibraltar. A partir de 1999, l'Espagne fait face à une augmentation sensible du nombre d'interceptions de migrants clandestins à la frontière maritime. Selon les chiffres de la *Guardia Civil*, le nombre de migrants interceptés à bord de *pateras* ou de *dinghies* serait passé de 2 681 en 1999 à 12 281 en 2000 [57]. Consciente de sa position de frontière extérieure de l'Union, l'Espagne a donc décidé d'investir dans un système de surveillance électronique, le SIVE. Destiné à détecter, identifier et intercepter les bateaux de clandestins ou de trafiquants de drogue avant qu'ils n'atteignent les côtes de l'Andalousie, le SIVE est un dispositif comprenant des stations de détection équipées de caméras vidéo haute-définition, optiques et infrarouges, des radars mobiles et quelques dizaines d'unités de patrouilleurs [58]. Mis en œuvre à partir de l'été 2002 dans la région d'Algésiras puis étendu à Málaga et Fuerteventura (2003), Cadiz et Grenade (2004) et enfin Ceuta (2005), ce dispositif, dont le coût est évalué à 260 millions d'euros, a contribué à faire chuter de manière drastique le nombre de passages clandestins par le détroit de Gibraltar. Toujours selon la *Guardia Civil*, qui revendique en la matière une efficacité de 90%, le nombre de migrants interceptés serait ainsi passé à 4 749 en 2002 et 556 en 2003, ce qui aurait permis, selon les forces de l'ordre, « d'augmenter la sécurité des populations [espagnoles] »[59].

---

[56] Voir B. Ghosh, *Huddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration*, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, p. 34-72.

[57] Fr. Espinosas Navas, « Le système intégré de surveillance maritime », *La Revue Maritime*, 465, 2003, 5 p. Les *pateras* sont, comme les *cayucos*, des petits bateaux traditionnels.

[58] Amnesty International, *Le Maroc, l'Union Européenne et l'Espagne dans le domaine de l'asile et du contrôle des flux migratoires*, 12 octobre 2005 et Fr. Espinosas Navas, « Le système intégré de surveillance maritime », *loc. cit.*, p. 3.

[59] Fr. Espinosas Navas, « Le système intégré de surveillance maritime », *loc. cit.*, p. 1.

Confrontés à l'intensification des contrôles, les migrants ont adopté une stratégie alternative consistant dans un premier temps à accéder au territoire espagnol par les enclaves de Ceuta et de Melilla, sur la côte Nord du Maroc [60]. En 2004, 55 000 personnes ont ainsi tenté de franchir la double enceinte de grillages ceinturant les deux enclaves. D'abord effectuées individuellement ou en petits groupes, ces tentatives se sont rapidement organisées à partir de l'automne 2005. Le 27 septembre, quelque cinq cents migrants ont essayé de franchir les clôtures à l'aide d'échelles de fortune. Ces « assauts » massifs se sont reproduits à plusieurs reprises dans les jours qui ont suivi. Le 27 septembre, cinq personnes meurent lors de la tentative d'infiltration à Ceuta : deux, dont un bébé, seraient mortes étouffées dans la bousculade, une troisième victime se serait mortellement blessée en s'accrochant aux grillages tandis que deux autres seraient décédées à la suite de tirs de balles en caoutchouc – tirs dont les autorités espagnoles et marocaines se rejetteront la responsabilité [61]. Le 6 octobre, lors d'une nouvelle tentative, six migrants sont tués par balles ou piétinés. Beaucoup d'autres sont blessés [62]. Face à ces phénomènes extrêmes, les autorités espagnoles font le choix d'un nouveau renforcement des systèmes de défense des frontières. Elles surélèvent les barrières afin de stopper toute nouvelle tentative et envoient un contingent de 480 militaires ainsi qu'un hélicoptère équipé d'un système de vision nocturne chargés d'appuyer la *Guardia Civil* dans la surveillance des deux enclaves [63]. De leur côté, les autorités marocaines renforcent elles aussi le dispositif de protection et annoncent le creusement d'un fossé de trois mètres de profondeur le long de la zone frontalière. Elles évacuent également *manu militari* les clandestins subsahariens massés aux abords des enclaves. Des rotations aériennes sont organisées au départ de la ville d'Oujda vers le Mali et le Sénégal tandis que des convois de bus ramènent les immigrants vers les frontières algérienne et mauritanienne où ils sont parfois abandonnés à leur sort en plein désert [64].

Quelques mois plus tard, certains de ces migrants tentent une nouvelle fois leur chance dans un voyage vers l'Europe. Refoulés du détroit de Gibraltar et du Maroc, ils partent désormais des côtes de la Mauritanie et du Sénégal à destination des îles Canaries à bord de *cayucos*, avec le bilan que l'on connaît. Ici encore, les autorités espagnoles et européennes font pourtant le choix de la sécurisation des frontières. Les opérations HERA II et HERA III coordonnées par l'Agence Frontex reproduisent

---

[60] Amnesty International, *Spain : The Southern Border. The State turns its back on the human rights of refugees and immigrants*, EUR 41/008/2005, 20 June 2005.

[61] Fr. Musseau, « Ceuta, frontière meurtrière entre l'Espagne et le Maroc », *Libération*, 30 septembre 2005 et « Ceuta : cinq morts à la porte du rêve européen », *Libération*, 29 septembre 2005. Voir aussi Médecins Sans Frontières, *Violence et immigration. Rapport sur l'immigration d'origine subsaharienne (ISS) en situation irrégulière au Maroc*, septembre 2005.

[62] Amnesty International, *Le Maroc, l'Union Européenne et l'Espagne dans le domaine de l'asile et du contrôle des flux migratoires*, *loc. cit.*

[63] « 350 immigrants se sont infiltrés dans l'enclave de Melilla lors d'un assaut groupé », *Le Monde*, 3 octobre 2005.

[64] Fr. Musseau, « Inquiétudes sur le drame des « déportés » de Ceuta-Melilla », *Libération*, 11 octobre 2005.

en effet à l'échelle européenne la logique sous-tendant la stratégie de Madrid dans le détroit de Gibraltar. Certes les moyens sont limités en raison des conflits entre les Etats membres sur le principe de la solidarité, mais l'objectif reste le même. Il s'agit de contrer les « vagues », voire les « avalanches » d'immigrants clandestins, qui « submergent » l'archipel espagnol en mobilisant des moyens navals et aériens de détection et d'interception [65]. Les opérations conjointes HERA confirment et prolongent par conséquent une approche espagnole qui s'apparente pourtant à une forme de militarisation de la lutte contre l'immigration clandestine.

La position adoptée par la Commission européenne à l'égard de la Mauritanie confirme cette prépondérance de la logique du contrôle des flux. Les dispositions renforçant la coopération avec ce pays visent explicitement à « endiguer le flux d'émigrants clandestins vers les îles Canaries » [66]. Toutefois, si les dispositions mises en œuvre servent officiellement à éviter « les incidents tragiques survenus en mer », comme le déclare la commissaire chargée des relations extérieures et de la politique européenne de voisinage, Benita Ferrero-Waldner, on peine à voir en quoi elles permettraient effectivement d'atteindre un tel objectif. La Commission propose principalement d'aider la Mauritanie à renforcer ses capacités de contrôle de l'immigration clandestine. Elle s'engage notamment à financer le fonctionnement de quatre navires de patrouille – donnés par l'Espagne – de septembre 2006 à février 2007 ainsi que l'équipement et la formation des personnels. Là encore l'objectif est double. Il s'agit tout autant de maintenir des capacités efficaces de recherche et sauvetage que de favoriser une gestion efficace des frontières. La Commission propose par ailleurs d'octroyer des ressources pour la détention et le rapatriement des clandestins et d'aider les autorités mauritaniennes à réviser et faire respecter la législation nationale en matière d'interception en mer, de retour des étrangers en situation irrégulière et de lutte contre les filières. Les mesures préventives se voient quant à elles réduites à des actions de sensibilisation sur les risques des voyages en mer qui prennent la forme de projections de films et de débats radiophoniques.

Outre ces mesures très défensives proposées par la Commission, les huit chefs d'Etat et de gouvernement du Sud de l'Europe – à savoir Chypre, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, Malte, le Portugal et la Slovénie – se réunissent en septembre 2006 afin d'évoquer la situation en Méditerranée et dans l'Atlantique. Le 25 septembre, ils adressent une lettre commune à la présidence finlandaise du Conseil européen dans laquelle ils affirment que « l'urgence du problème de l'immigration illégale en Méditerranée et au Sud de l'Europe exige une forte mobilisation de l'Union européenne et un engagement conjoint de la part des pays d'origine, de transit et

[65] Ce vocable est celui utilisé par la presse mais également par les pouvoirs publics espagnols. Voir « Déferlement record de clandestins africains aux Canaries : 732 en une journée », *AFP*, 30 mai 2006 ; Fr. Musseau, « Aux Canaries, les Africains à flot continu », *Libération*, 11 septembre 2006 ; « Une vague record de clandestins submerge les Canaries », *Le Figaro*, 4 septembre 2006.

[66] « Mauritanie : nouvelles mesures pour lutter contre l'émigration clandestine vers l'UE », communiqué de presse de la Commission, IP/06/967, Bruxelles, 10 juillet 2006.

de destination des migrants » [67]. Ils estiment nécessaire que le sommet informel du Conseil européen, prévu dans la ville de Lahti, le 20 octobre 2006, se saisisse de cette question afin de faire le point et de préparer les travaux du Conseil européen de Bruxelles en décembre. Pour autant, tant dans la lettre commune des huit chefs d'Etat et de gouvernement qu'à l'occasion du sommet de Lahti, les dirigeants européens ne modifient en rien leur approche des flux illégaux. Certes, on évoque les engagements pris à Rabat quelques mois plus tôt en matière de coopération au développement et de partenariats avec les pays d'origine et de transit, mais l'orientation générale reste dominée par la logique de la maîtrise des flux. Il s'agit avant tout de prendre en compte la spécificité de la frontière maritime méridionale dans le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de surveillance maritime, d'obligation de sauvetage, d'identification des migrants et de reconduite des immigrés clandestins [68]. De ce point de vue, les Etats membres ne font que reprendre les conclusions du Conseil européen de décembre 2005 qui proposaient déjà d'examiner la faisabilité de la mise en place d'un système de surveillance couvrant toute la frontière maritime méridionale de l'UE et la Méditerranée [69] – demande qui conduira à l'élaboration du projet EUROSUR proposé par la Commission européenne en février 2008 [70]. En dépit de l'ampleur de la crise, les pays européens ne réorientent donc pas une politique de contrôle migratoire dont les conséquences humanitaires sont pourtant désormais relayées quotidiennement par les médias d'Europe et d'Afrique. Ils confirment au contraire une approche sécuritaire coûteuse au plan humain.

A l'occasion d'un nouveau sommet euro-africain à la fin du mois de novembre 2006, l'Union européenne semble pour la première fois désireuse d'infléchir son approche des questions migratoires. Cette première conférence ministérielle sur les migrations et le développement réaffirme en effet le principe d'une approche globale des migrations. Du côté européen, on s'appuie sur la communication de la Commission *Approche globale sur la question des migrations : priorités d'action centrées sur l'Afrique et la Méditerranée* adoptée par le Conseil européen de décembre 2005 ainsi que sur les expériences de Hampton Court [71] et de Rabat. A la différence de la réunion de Rabat cependant, l'Union propose à cette occasion des mesures bien plus concrètes en matière de développement et d'immigration légale. Franco Frattini annonce en particulier son intention de présenter aux Etats membres le projet d'une

---

[67] Lettre conjointe de huit chefs d'Etat et de gouvernement européens à M. Matti Vanhanen, Premier ministre de la Finlande, président du Conseil européen, sur l'immigration illégale en Méditerranée et au Sud de l'Europe, Paris, 25 septembre 2006.

[68] *Ibid*.

[69] Approche globale sur la question des migrations : priorités d'action centrées sur l'Afrique et la Méditerranée, annexe I, *Conseil européen de Bruxelles. Conclusions de la présidence*, 15 et 16 décembre 2005.

[70] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), COM (2008) 68 final, 13 février 2008.

[71] Voir Priorités d'action en vue de relever les défis liés aux migrations : première étape du processus de suivi de Hampton Court, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2005) 621 final, 30 novembre 2005.

agence européenne d'immigration qui permettrait notamment de fixer les besoins européens en matière de main-d'œuvre et de veiller à la formation linguistique des candidats [72]. Cet apparent changement de cap sera accueilli positivement par les Etats africains. Pour Serigne Diop, ministre d'Etat sénégalais, le sommet est une réussite dans la mesure où « les pays européens ont enfin reconnu que l'approche sécuritaire ne suffisait pas pour éradiquer l'immigration clandestine » [73]. Compte tenu de l'absence de recul, il semble néanmoins difficile de se prononcer à ce stade sur la solidité des engagements européens. On ne peut néanmoins s'empêcher de relever l'ambiguïté de la position européenne quant aux objectifs poursuivis. Pour Franco Frattini par exemple :

> « *Once conditions have been met, such as cooperation on illegal migration and effective mechanisms for the readmission of illegal migrants, Mobility Packages could be agreed upon between the EU and interested African States, which would make for easier movement of people and give them better access to the EU labour market* » [74].

Certes, des perspectives de réouverture de voies d'immigration légale sont envisagées, notamment sur la base de quotas qui seraient définis par les Etats membres, mais ces perspectives sont conditionnées à la coopération des Etats africains en matière de lutte contre les flux migratoires. Le contrôle prime par conséquent, encore et toujours, sur la coopération et le développement tandis que le partenariat, loin d'être équilibré, privilégie l'un des deux acteurs de l'échange politique. Derrière la rhétorique du partenariat entre égaux, le sommet Europe-Afrique de Lisbonne organisé un an plus tard, en décembre 2007, donne finalement peu d'indices d'une évolution notable dans l'approche des phénomènes migratoires par les Etats européens.

3. *De la lutte contre l'*immigration *clandestine à la lutte contre l'*émigration *clandestine*

Ce que met en évidence le cas de l'immigration subsaharienne illégale vers l'Espagne, c'est l'extrême adaptabilité des flux migratoires. Chaque étape du développement des dispositifs de contrôle aux frontières s'accompagne d'une réorientation des flux et des stratégies des filières de passeurs. Il serait ainsi possible de montrer comment, suite au renforcement des contrôles en Mauritanie et au Sénégal, et compte tenu des risques de la traversée par l'Atlantique, une nouvelle route d'immigration s'est mise en place

---

[72] Fr. Frattini, « Migration and Development : time for creative and courageous approaches », EU-Africa Ministerial Conference on Migration and Development, SPEECH/06/728, Tripoli, 22 November 2006. Voir également L. Michel, « Promouvoir une migration accompagnée », Conférence ministérielle UE-Afrique sur la migration et le développement, SPEECH/06/735, Tripoli, 22-23 novembre 2006.

[73] « Immigration : Européens et Africains d'accord sur une approche globale », *AFP*, 23 novembre 2006. Amnesty International accueille aussi plutôt positivement l'approche développée dans le cadre du sommet. Voir Amnesty International, *Déclaration d'Amnesty International à l'occasion de la conférence ministérielle Union européenne – Afrique sur la migration et le développement, Tripoli, 22 et 23 novembre 2006*, 17 novembre 2006.

[74] Fr. Frattini, « Migration and Development : time for creative and courageous approaches », *loc. cit.*

depuis l'Algérie vers l'Espagne [75]. Il serait également possible de montrer comment, sous la pression européenne, cette réorientation entraîne une sécurisation accrue des frontières algériennes. La presse nous apprend en effet que l'Algérie s'est récemment intéressée aux techniques biométriques et envisage d'y recourir dans ses installations portuaires et aéroportuaires mais aussi pour la fabrication des passeports et visas [76]. Elle nous apprend également que ce pays a décidé de sécuriser ses propres frontières à l'aide d'un système de surveillance électronique directement inspiré du SIVE espagnol [77]. Elle nous apprend, enfin, l'intérêt renouvelé de l'Espagne et de l'Union européenne pour une coopération renforcée avec les autorités algériennes en matière de lutte contre l'immigration clandestine. Dans la lettre répondant au courrier des huit chefs d'Etat et de gouvernement, Matti Vanhanen souligne d'ailleurs la volonté de la présidence de commencer sans tarder les négociations d'un accord communautaire de réadmission avec Alger [78].

Ce que révèle aussi l'immigration subsaharienne illégale vers l'Espagne, ce sont les effets pervers de la stratégie européenne de gestion intégrée des frontières extérieures. Premièrement, loin de réduire toutes les formes de criminalité liées aux migrants illégaux, cette stratégie contribue au contraire à alimenter les réseaux de trafic et de traite des êtres humains en candidats à l'immigration clandestine [79]. Confrontés à des parcours migratoires de plus en plus difficiles, les migrants sont contraints de faire appel à des filières illégales disposant des structures et des contacts devenus indispensables au franchissement de la frontière extérieure de l'Union. Virginie Guiraudon souligne par exemple que les contrôles exercés par les transporteurs ont favorisé l'essor du trafic de faux documents de voyage [80]. Or, si le recours aux filières s'accroît, le coût du voyage s'accroît également. La sécurisation des frontières mène par conséquent à un endettement toujours plus grand des clandestins et favorise le développement, sur le territoire de l'Union, d'une économie souterraine basée sur l'exploitation de sans-papiers obligés de rembourser l'« investissement » consenti par les passeurs. Des chiffres précis sont naturellement difficiles à obtenir mais l'élévation du coût du voyage semble être une constante. Dans un article du journal *Le Monde* de novembre 2006, deux économistes ironisent ainsi sur la « bonne nouvelle » que constitue le

---

[75] « « Libyan route » gains favor among African migrants headed for Europe », *AFP*, 26 November 2006.

[76] « Alger pilotera un programme de sécurité européen », *L'expression*, 2 avril 2006 et « L'Algérie intéressée par la biométrie », *Liberté*, 5 novembre 2006.

[77] « L'Algérie adopte la surveillance électronique », *le Quotidien d'Oran*, 14 novembre 2006.

[78] Lettre de M. Matti Vanhanen, Premier ministre de Finlande, président du Conseil européen, adressée aux huit chefs d'Etats et de gouvernement de l'Europe du Sud sur la question de l'immigration clandestine, 28 septembre 2006.

[79] Voir C. Whitol de Wenden, *Faut-il ouvrir les frontières ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 65-69 et M. Den Boer, « EU Policy Concerning Trafficking of Human Beings in the Light of A Common Asylum Procedure », *RAE*, 5, 2001-2002, p. 617.

[80] V. Guiraudon, « Logiques et pratiques de l'Etat délégateur : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance », *Cultures et Conflits*, 45, 2002, p. 73.

renforcement des contrôles pour les passeurs [81]. Ce renforcement générerait une main-d'œuvre docile pour les réseaux tout en garantissant des revenus plus importants. Le prix du voyage vers l'Europe pour les migrants serait par exemple passé de 20 000 euros en moyenne au début des années 2000 à près du double aujourd'hui.

Deuxièmement, la stratégie européenne de gestion des frontières extérieures repousse toujours plus loin de l'espace Schengen le lieu véritable du contrôle des étrangers. Le cas espagnol nous montre comment ce contrôle glisse progressivement de l'Europe vers les pays du Sud. Entre le début des années 2000 et aujourd'hui, le front de la lutte contre l'immigration illégale est descendu des côtes de l'Andalousie vers la rive marocaine de la Méditerranée avant de se localiser le long des côtes de la Mauritanie, du Sénégal et de l'Algérie. A l'Est de l'Europe, un processus analogue peut être observé. Initialement localisé à la frontière orientale de l'Allemagne, l'espace géographique du contrôle s'est tout d'abord déplacé vers l'Est de la Pologne, de la Hongrie et de la Slovaquie. Il se situe désormais quelque part en Ukraine ou en Moldavie. Naturellement, un tel glissement n'implique pas un estompement de la frontière Schengen. Ce qui se déplace, ce n'est pas la frontière elle-même mais le lieu du contrôle.

Cette évolution rejoint la logique des contrôles à distance (*remote control*) évoquée plus haut dans le cadre de la politique des visas [82]. Elle s'accompagne ici aussi d'une détérioration de la sécurité des migrants dans la mesure où elle tend à faire reposer sur des pays démocratiquement fragiles – quand ils sont démocratiques – la responsabilité de la gestion des flux d'illégaux. Au travers du mécanisme de la conditionnalité de la coopération économique et de la réouverture de l'immigration légale, l'Union européenne incite les pays tiers à jouer un rôle de sous-traitants de sa politique de contrôle migratoire et à renforcer leurs propres dispositifs de contrôles frontaliers. Dans ce transfert, les dispositifs juridiques susceptibles de garantir la protection des droits fondamentaux des migrants – dispositifs en principe applicables dans l'ensemble des Etats membres de l'Union – s'estompent voire disparaissent. Les accords de réadmission n'offrent ainsi que peu de garanties aux étrangers refoulés quant à la protection de leurs droits, notamment leur droit de voir une éventuelle demande d'asile examinée au fond. De même, la stratégie de la « protection sur place », évoquée à plusieurs reprises par le Conseil européen, et qui vise à éviter que des candidats réfugiés ne parviennent sur le territoire d'un Etat membre d'où ils seraient difficilement expulsables, tend à déléguer la responsabilité de l'examen d'une demande d'asile à des pays dont les seules garanties en matière de respect des droits

---

[81] G. Friebel, S. Guriev, « Un bon plan pour les passeurs », *Le Monde*, 20 novembre 2006. Voir également, S. Palidda, « Migrants, étrangers, criminels : le court-circuit sécuritaire à la suite de la « deuxième grande transformation » et la nécessité d'une gestion démocratique du désordre », *in L'approche de la sécurité par la cohésion sociale – Déconstruire la peur (des autres) en allant au-delà des stéréotypes*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2005, p. 56-57.

[82] V. Guiraudon, « Logiques et pratiques de l'Etat délégateur : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance », *Cultures et Conflits*, 45, 2002, p. 51-79 et D. Bigo, E. Guild, « La logique du visa Schengen : police à distance », *Cultures et Conflits*, 49, 2003, p. 5-143.

fondamentaux des individus tiennent au label de « pays tiers sûr » accordé par les Etats membres de l'Union [83].

En définitive, ce que le processus d'externalisation de la politique d'immigration contribue à mettre en place, c'est le remplacement progressif du concept d'« immigration illégale » par celui d'« émigration illégale ». Désormais, il s'agit moins d'empêcher le migrant d'arriver en Europe que de l'empêcher de quitter son pays ou un pays de transit. Or, s'il est communément admis que l'immigration peut être illégale compte tenu du principe de souveraineté, le droit à l'émigration est pour sa part solidement ancré dans l'article 13 de la déclaration universelle des droits de l'homme qui reconnaît à chacun « le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ». Historiquement, la criminalisation de l'émigration est d'ailleurs présentée comme ayant été le fait des seuls régimes communistes. Pourtant ce droit est aujourd'hui largement hypothéqué. Sous la pression européenne, le Maroc a par exemple intégré dans sa législation un « délit d'émigration clandestine » passible d'une amende de 3 000 à 10 000 dirhams et d'une peine d'emprisonnement de un à six mois [84]. De son côté, la Commission européenne commence elle aussi à recourir de manière de plus en plus fréquente au concept d'émigration illégale – la citation relative à la coopération avec la Mauritanie reprise un peu plus haut et évoquant les « flux d'*émigrants* clandestins » en témoigne. Désormais, c'est le projet migratoire en tant que tel qui se trouve criminalisé.

L'importance croissante du processus d'externalisation de la lutte contre l'immigration clandestine et ses conséquences négatives en termes de protection des droits fondamentaux dans les pays tiers ne doivent cependant pas cacher les violations des droits de l'homme qui ont lieu au sein même de l'Union [85]. La lutte contre l'immigration clandestine est à l'origine de nombreuses violations des droits des individus par les Etats membres. Ces violations peuvent être indirectes, comme par exemple lorsqu'un Etat expulse un sans-papier vers un pays tiers sans s'assurer que ses droits seront effectivement respectés dans le pays de réadmission, mais elles peuvent également être directement le fait de l'Etat membre en question. Les procédures d'expulsion et de rétention sont fréquemment dénoncées par les organisations de

---

[83] Voir A. Belguendouz, « Expansion et sous-traitance des logiques d'enfermement de l'Union européenne : l'exemple du Maroc », *Cultures et Conflits*, 57, 2005, p. 155-218 ; Cl. Rodier, « Les camps d'étrangers, dispositif clef de la politique d'immigration et d'asile de l'Union européenne », *in* P.-A. Perrouty (éd.), *La mise à l'écart de l'étranger. Centres fermés et expulsions*, Bruxelles, Labor, 2004, p. 29-48. et Amnesty International, *EU regional protection programs : Enhancing protection in the region or barring access to the territory ?*, September 2005 et Id., *Unlawful and Unworkable – extra-territorial processing of asylum claims*, 18 juin 2003.

[84] Loi 02-03 du 11 novembre 2003 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Maroc et à l'immigration et l'émigration irrégulières, article 50. Pour une analyse ce texte, voir Kh. Elmadmad, « La nouvelle loi marocaine relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Maroc, et à l'émigration et l'immigration irrégulières », note d'analyse et de synthèse CARIM-AS 2004/01, Florence, Institut universitaire européen, 2004, 8 p.

[85] R. Cholewinski, « European Union Policy on Irregular Migration : Human Right Lost ? », *in* B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan, E. Szyszczak, *Irregular Migration and Human Right*, *op. cit.*, p. 159-192.

défense des droits de l'homme, tant pour la criminalisation des migrants qu'elles engendrent que pour les traitements inadéquats qui les accompagnent parfois. Pour beaucoup, le centre de rétention, le « camp », constitue d'ailleurs le paradigme de la politique européenne d'immigration. Par sa structure et les atteintes aux droits dont il est le théâtre, il incarnerait, matériellement et symboliquement, la stratégie de mise à l'écart des étrangers indésirables. S'engageant sur la voie ouverte par le philosophe Giorgio Agamben qui rapproche les centres de rétention des camps de concentration d'Auschwitz [86], certains n'hésitent pas à y voir la matrice d'un pouvoir moderne qui aurait généralisé l'état d'exception à toute la société [87].

De telles analyses nous semblent excessives. Par les amalgames qu'elles opèrent, elles finissent par perdre toute pertinence. Pour autant, si les installations de Lampedusa en Italie, celles de Fuerteventura et de Las Raíces en Espagne ou encore celles de Vottem en Belgique ne sont pas Auschwitz, la réalité des centres de détention d'étrangers en séjour irrégulier révèle la tension existant entre les droits des citoyens de l'Union et ceux des ressortissants des pays tiers [88]. En fait, le renforcement de la sécurité des premiers semble impliquer une inévitable détérioration de la sécurité des seconds. On serait en quelque sorte confronté à une nouvelle version du « dilemme de sécurité » de John Herz. On se rappelle en effet que, pour ce dernier, les Etats désireux de se mettre à l'abri des risques sont amenés à acquérir de plus en plus de puissance afin de se prémunir contre celle des autres Etats. Ce faisant, ils deviennent eux-mêmes une source d'insécurité pour les autres acteurs du système qui sont incités à renforcer à leur tour leurs capacités de défense [89]. Un cercle vicieux de l'insécurité se met ainsi en place dans la mesure où chaque tentative de sécurisation débouche sur une insécurité croissante de l'ensemble des acteurs. Dans une certaine mesure, la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine crée elle aussi un tel dilemme. La quête de sécurité qui conduit les Etats membres de l'Union à renforcer le dispositif de contrôle des flux migratoires induit une insécurité croissante pour les migrants en les amenant à prendre de plus en plus de risques. A la différence du modèle réaliste de Herz, qui se fonde sur la dynamique des relations interétatiques, ce n'est cependant pas ici le renforcement de la puissance des migrants qui crée le cercle vicieux de l'insécurité mais plutôt le redéploiement de leur stratégie migratoire. D'une part, le caractère de plus en plus spectaculaire des tentatives d'immigration clandestine vers l'Europe construit l'image inquiétante de migrants déterminés au point de risquer leur propre vie dans l'aventure. D'autre part, le renforcement des réseaux criminels de trafic

---

[86] G. Agamben, *Homo sacer*, Paris, Seuil, 1997. Au départ d'une lecture de H. Arendt, M.-Cl. Caloz-Tschopp voit également dans le phénomène du camp les traces de l'expérience concentrationnaire. M.Cl. Caloz-Tschopp, *Les étrangers aux frontières de l'Europe et le spectre des camps*, Paris, La Dispute, 2004, 252 p.

[87] Pour une étude de la figure du camp, voir M. Bietlot, « Le camp, révélateur d'une politique inquiétante de l'étranger », *Cultures et Conflits*, 57, 2005, p. 221-250.

[88] Nous avons cité ces quatre noms mais nous aurions pu en évoquer beaucoup d'autres comme en témoigne la carte des camps réalisée par le réseau Migreurop. Voir http://www.migreurop.org/IMG/pdf/carte-en.pdf.

[89] J. Herz, *International Politics in the Atomic Age*, New York et Londres, Columbia University Press, 1970, p. 231-243.

des êtres humains, conséquence directe des contrôles resserrés, et le développement de l'économie souterraine alimentent la peur d'un péril criminel transnationalisé.

2. L'altérité au cœur de la légitimation de l'ordre politique européen

Au lieu de participer à l'élévation générale du niveau de sécurité de l'Union européenne, la politique de lutte contre les flux migratoires illégaux s'avère doublement insécurisante. D'un côté, elle suscite l'inquiétude des citoyens européens en présentant les flux migratoires comme un péril, tout en mettant en place un dispositif relativement inefficace. De l'autre, elle est à l'origine d'une insécurité réelle pour les clandestins qui tentent de parvenir en Europe et soulève de nombreuses questions relatives à la compatibilité des mesures adoptées avec le respect des droits fondamentaux des migrants. Loin de contribuer à réduire le déficit de légitimité dont souffre l'intégration européenne, ce résultat pour le moins mitigé devrait en principe l'accroître. C'est du moins le constat logique auquel nous arrivons en examinant la politique menée en matière d'immigration irrégulière sous l'angle des approches classiques de la légitimité (A). Il nous semble toutefois que si l'on choisit d'appréhender cette politique non pas sous l'angle d'une politique publique conventionnelle mais plutôt en tant que politique de sécurité répondant à la dynamique propre au champ sécuritaire, il est possible de déceler, derrière l'objectif affiché de contrôle des flux, un mécanisme d'insécurisation garantissant une légitimité minimale aux actions communautaires, tout en favorisant l'émergence d'une « communauté d'insécurité » (B).

A. La lutte contre l'immigration clandestine au regard des approches classiques de la légitimité de l'Union européenne

Les études européennes ont généralement choisi d'approcher la question de la légitimité de la construction européenne selon deux angles différents. La première approche, historiquement associée aux premières décennies du processus d'intégration et à l'œuvre des pères fondateurs, Robert Schuman et Jean Monnet, insiste sur la légitimité instrumentale [90]. Elle postule que la construction européenne trouve sa légitimité dans son utilité et dans l'efficacité de son action. La perspective est à la fois fonctionnelle et téléologique. L'Europe est légitime parce qu'elle permet de poursuivre de manière plus efficiente des objectifs considérés comme souhaitables. La seconde approche émerge dans le contexte de l'épuisement de la conception technocratique de la légitimité [91]. La politisation accrue de l'Union européenne, amorcée par l'Acte unique européen et consacrée avec l'adoption du traité de Maastricht, appelle en effet la mobilisation d'un nouveau registre de légitimité afin de pallier le « déficit démocratique » dont souffrent alors les institutions communautaires [92]. L'apparition

---

[90] Paul Magnette parle de la « voie mineure » de la construction européenne – technocratique et apolitique – succédant à la tentative avortée d'une approche fédéraliste. Voir P. Magnette, *L'Europe, l'Etat et la démocratie. Le souverain apprivoisé*, Bruxelles, Complexe, 2000, p. 43-46.

[91] W. Wallace, « Has Government by Committee lost Public Confidence ? », *in* J. Hayward (ed.), *Elitism, Populism, and European Politics*, Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 238-252.

[92] Voir M. Telò, « Démocratie internationale et démocratie supranationale en Europe », *in* Id. (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de

du concept de citoyenneté européenne met plus particulièrement en évidence la faiblesse des mécanismes traditionnels de contrôle du politique au niveau européen. Dans cette seconde optique, la légitimité d'une politique n'est plus instrumentale mais procédurale. Elle repose le plus fréquemment sur la compatibilité des processus décisionnels européens avec les principes démocratiques de participation et de consensus.

Ces deux approches recouvrent partiellement la distinction opérée par Max Weber entre la rationalité instrumentale, ou rationalité *en finalité*, qui ordonne les objectifs et les moyens les mieux adaptés aux buts poursuivis, et la rationalité axiologique, ou rationalité *en valeur*, qui oriente les actions sociales selon des valeurs subjectivement retenues comme raisons légitimes ou fins ultimes pour agir dans le cadre de processus politiques [93]. Dans le champ des études européennes, Fritz Scharpf parle quant à lui de légitimation par les *outputs* – le gouvernement *pour* le peuple –, lorsque les choix politiques sont légitimés parce qu'ils favorisent effectivement le bien-être collectif de la communauté, et de légitimation par les *inputs* – le gouvernement *par* le peuple –, lorsque les choix politiques sont légitimés parce qu'ils découlent de la « volonté du peuple », c'est-à-dire de préférences exprimées par la communauté [94]. Bien évidemment, ces deux dimensions ne peuvent être séparées l'une de l'autre. Elles se renforcent et s'apportent mutuellement le surcroît de légitimité qui leur font par essence défaut à chacune. Au plan scientifique, cette distinction offre cependant une grille d'analyse permettant d'examiner de manière plus fine les processus de légitimation à l'œuvre dans une sphère donnée. Si on les applique à la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine, aucune de ces deux lectures ne nous semble toutefois pouvoir rendre compte de manière satisfaisante des enjeux de légitimité en présence.

1. La légitimation par les outputs

Si l'on examine la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine sous l'angle de la légitimation par les *outputs* [95], c'est-à-dire sur la base de ses effets, une telle politique semble difficile à légitimer. Si l'on considère, avec Fritz Scharpf, que la légitimité d'une politique et de l'autorité politique qui la met en œuvre résulte de leur « capacité à traiter les problèmes qui, n'ayant pu être résolus par des mesures individuelles, par les mécanismes du marché ou par une coopération volontaire au sein de la société civile, nécessitent des solutions collectives » [96], on peine à identifier le socle de légitimité qui permettrait de justifier la politique menée à l'égard de l'immigration illégale. En tant que composante de la politique européenne de sécurité intérieure de l'Union, la politique en matière d'immigration clandestine est en effet censée contribuer à l'objectif communautaire qui, depuis Amsterdam, consiste à offrir

---

Bruxelles, 1995, p. 1-70 et Chr. Lord, *Democracy in the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998.

[93] M. Weber, *Economie et société. Les catégories de la sociologie*, Paris, Presses Pocket, 1995, p. 55-57.

[94] Fr. Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 16.

[95] *Ibid.*, p. 20-30.

[96] *Ibid.*, p. 20.

aux citoyens un niveau élevé de protection au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice [97]. La légitimation « instrumentale » impliquerait par conséquent que l'intervention communautaire apparaisse comme un moyen d'atteindre de manière efficace une fin particulière, à savoir la sécurité au quotidien, par une maîtrise effective des flux de clandestins. Or, nous l'avons vu, cette politique non seulement ne contribue pas véritablement à renforcer la sécurité des citoyens européens dans la mesure où elle ne parvient pas à maîtriser effectivement des flux migratoires qui s'adaptent très rapidement à tout renforcement des contrôles, mais elle peut également contribuer à la détériorer en favorisant l'essor de la criminalité organisée et des économies souterraines.

En fait, dans le cas du contrôle migratoire, c'est le principe même d'une politique se légitimant par le critère de l'efficacité qui apparaît problématique [98]. Tout d'abord, tant les constats empiriques que les avis des professionnels et des académiques tendent à montrer que, compte tenu de l'importance des flux transfrontaliers de personnes, il est à l'heure actuelle, matériellement et surtout politiquement, impossible de contrôler systématiquement toutes les personnes se présentant aux postes frontières de l'Union [99]. Par ailleurs, dans l'hypothèse d'un contrôle systématique aux points d'entrée, la question de la « frontière verte » – autrement dit les intervalles entre les postes de contrôle – resterait encore non résolue [100]. Même si l'on postule l'efficacité d'un système de surveillance tel que EUROSUR, il semble peu probable de voir se mettre en place tout au long de la frontière de l'espace Schengen un dispositif de ce type à brève échéance. De même, il semble tout aussi peu probable de voir les Etats membres dresser aux frontières extérieures de l'Europe des barrières de protection comparables à celles installées par les Etats-Unis à la frontière mexicaine dans le cadre du projet *Secure Border Initiative* mené par l'administration de George W. Bush. Ensuite, en se focalisant sur la sécurisation des frontières, la politique de l'Union semble oublier qu'un nombre important de personnes séjournant irrégulièrement dans l'espace européen y sont entrées en toute légalité. Lorsqu'elles ne l'ont pas fait sous couvert des obligations des Etats membres en matière de protection des réfugiés, elles y ont pénétré munies d'un visa ou d'un permis de séjour en règle et ont dépassé la durée de séjour autorisée, ou sont tout simplement entrées avec un titre de voyage valide, leur nationalité les exonérant de l'obligation de visa pour un séjour de courte durée, et sont devenues illégales à partir du moment où elles ont exercé une activité, salariée ou non, non couverte par l'exemption de visa ou le visa obtenu [101]. Les migrants ayant rejoint les îles Canaries illégalement sont ainsi moins nombreux que ceux ayant fait le voyage en toute légalité mais ayant décidé de plonger dans la clandestinité après l'expiration de leur visa. A l'égard de ces personnes au parcours nettement moins

---

[97] Article 29 du traité UE.

[98] C. Withol de Wenden, *Faut-il ouvrir les frontières ?*, *op. cit.*, p. 36-42.

[99] R. Lejeune, « Problématique du contrôle des frontières », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 19, 1995, p. 42.

[100] *Ibid*. p. 39.

[101] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine, COM (2001) 672 final, 15 novembre 2001, p. 7.

médiatique, un dispositif se concentrant sur les seules entrées irrégulières se révèle par définition inopérant. Enfin, la stratégie de sécurisation de l'espace européen apparaît parfois contre-productive. En rendant extrêmement coûteux, difficile et dangereux l'accès à l'espace européen, elle incite les populations séjournant irrégulièrement sur le territoire d'un Etat membre à y rester. Autrement dit, la politique de lutte contre l'immigration illégale casse la dynamique des migrations circulaires ou pendulaires et fixe les sans-papiers déjà présents en Europe.

La Commission européenne reconnaît d'ailleurs elle-même les limites de la politique européenne en matière d'immigration clandestine. Dans une communication de juillet 2006, elle souligne implicitement les risques d'un surinvestissement politique de cette question :

> « 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. L'*opinion publique*, qui a tendance à imputer la cause de certains problèmes sociaux à l'immigration clandestine, doit également être prise en considération. L'UE et ses Etats membres doivent veiller à ce qu'un débat rationnel, fondé sur des informations objectives, ait lieu afin d'éradiquer le racisme et la xénophobie, notamment par l'adoption et la mise en œuvre effective à l'échelon de l'UE d'une législation en ce domaine » [102].

Ce texte de la Commission révèle le paradoxe propre à la politique de lutte contre l'immigration clandestine et le nœud logique auquel elle semble aboutir lorsque l'on décide de l'examiner sous l'angle de la légitimité politique. Si l'on part de l'idée que la politique européenne de sécurité intérieure, en tant que corollaire d'une citoyenneté européenne née à Maastricht, représente l'un des vecteurs de la légitimation du processus d'intégration européenne ; si l'on considère que les inquiétudes à l'égard des risques soulevés par les flux illégaux de migrants sont, pour partie, le fruit de représentations sociales « erronées », voire d'*a priori* racistes et xénophobes ; si l'on considère que, par nature, une stratégie de sécurisation des frontières a peu de chance de déboucher sur une réduction effective des flux illégaux ou sur une réduction du niveau d'insécurité dans l'Union européenne ; si, enfin, l'on tient compte du coût humain d'une telle politique et de la contradiction existant entre ce coût et les « valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité » que l'Union affirme vouloir défendre dans le préambule de la charte européenne des droits fondamentaux, on est en droit de s'interroger sur les mécanismes qui ont conduit les Etats membres à inscrire la politique de lutte contre l'immigration clandestine en tête des priorités de l'Union.

Examiné sous cet angle, un tel choix, loin de contribuer à la légitimation de l'Union, semble en effet contenir le germe d'une nouvelle crise de légitimité pour les institutions européennes – le *capability-expectations gap* que nous évoquions au début de cet ouvrage et qui résulterait d'une incapacité de l'Europe à mettre en

---

[102] 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. L'accentuation figure dans le texte d'origine.

pratique les implications concrètes de la rhétorique du contrôle mobilisée par l'Union et ses Etats membres. Au lieu de contribuer à combler le déficit de légitimité du projet européen [103], les orientations prises par la politique européenne de sécurité intérieure sont au contraire susceptibles d'aggraver une crise de confiance que cette politique était précisément censée combler à l'origine en rendant plus visible et plus utile l'action de l'Union dans le quotidien des citoyens européens. En accordant une telle visibilité politique à l'immigration clandestine, l'Union risque en effet de mettre en évidence par la même occasion son incapacité à atteindre les objectifs qu'elle s'est elle-même fixés et, par voie de conséquence, sa difficulté à répondre aux besoins des populations européennes. Elle perdrait ainsi sa légitimité instrumentale ou, pour reprendre la terminologie wébérienne, sa rationalité en finalité. Cet échec se révélerait d'autant plus problématique qu'il toucherait à l'enjeu politiquement essentiel de la protection des citoyens.

2. *La légitimation par les* inputs

Examinons maintenant la politique européenne en matière d'immigration légale sous l'angle de la légitimité par les *inputs* [104]. Ce renversement de perspective constitue l'objection la plus évidente susceptible d'être formulée à l'encontre du constat qui vient d'être établi. A l'inverse de la légitimation par les *outputs*, la légitimité procédurale ne se fonde pas au premier chef sur l'efficacité des mesures mises en œuvre mais plutôt sur les conditions dans lesquelles elles ont été adoptées. Dans cette perspective, la légitimité de l'action communautaire ne devrait plus être jugée au regard des seuls succès ou échecs de la politique de lutte contre l'immigration clandestine, mais plutôt en fonction des procédures décisionnelles présidant au développement de cette politique, voire sur la base des valeurs européennes qu'elle permettrait de défendre ou de promouvoir. Dans cette optique, la politique de lutte contre l'immigration clandestine serait légitime parce qu'elle correspondrait à la volonté d'un peuple européen qui s'exprimerait au travers des mécanismes démocratiques classiques.

Cette seconde approche semble *a priori* correspondre bien mieux à notre objet d'étude. Ce serait la référence à l'opinion publique européenne – incarnée en l'espèce par les choix électoraux des citoyens européens en faveur des formations politiques proposant un discours anti-immigrés – qui permettrait de justifier la stratégie européenne de sécurisation des frontières extérieures. Dans cette optique, la politique menée répondrait à une logique non d'efficacité mais de visibilité des contrôles qui s'inscrirait dans le cadre des compétitions électorales au sein des Etats membres. Il s'agirait de montrer à l'électeur que ses choix sont pris en considération en restaurant « l'illusion du contrôle » et sans entraver la circulation des personnes indispensable

[103] Voir J.-L. Quermonne, *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, p. 13-28 ; K. Reif, « L'opinion des citoyens face à la CIG », *in* M. Telò, P. Magnette (dir.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 251-261 et P. Magnette, *L'Europe, l'Etat et la démocratie*, *op. cit.*, p. 186-191.

[104] Fr. Scharpf, *Gouverner l'Europe*, *op. cit.*, p. 16-20.

au développement des sociétés capitalistes avancées [105]. Une telle objection est bien évidemment pertinente. Nous avons vu que diverses dimensions de la politique européenne à l'égard de l'immigration illégale répondent effectivement à une stratégie de « spectacularisation ». Sous l'angle de la légitimité de l'Union et non pas des Etats membres qui la composent, ce raisonnement montre toutefois deux faiblesses.

Premièrement, comme le souligne Jean-Louis Quermonne, ni les concepts d'impartialité et d'efficacité ni la légitimité de type diplomatique – il faut entendre intergouvernementale – ne suffisent désormais à conférer à l'Union européenne les titres susceptibles de valider ses positions et ses actions communes, aux yeux tant des opinions publiques que du monde extérieur, lorsque ces positions ou actions ont trait à la sécurité intérieure et extérieure de l'Europe [106]. En matière de sécurité intérieure, plus particulièrement, le rapatriement d'une partie des dispositions du troisième pilier vers le premier pilier et, par voie de conséquence, l'application – ou la perspective de l'application – de la méthode communautaire dans certains domaines sensibles, marque la limite d'une légitimité européenne qui se fonderait uniquement sur celle des gouvernements nationaux. L'irruption du principe majoritaire dans des domaines tels que la sécurité des citoyens ou le contrôle des accès au territoire des Etats membres implique nécessairement un registre de légitimité dépassant le cadre national. Autrement dit, dans le contexte d'une intégration avancée, la légitimité de l'action de l'Union européenne ne peut plus se ramener à la somme des légitimités des Etats membres. Pour Hermann Schmitt et Jacques Thomassen :

> « *From the* democratic theory *there is nothing wrong with intergovernmental decision-making, as long as both the political process and the political institutions are compatible with this level of decision-making. It would mean that positions taken by national government in the negotiating process would be subject to scrutiny and control of national parliaments and – indirectly – national electorates. However, as soon as the Union moves into its supranational mode, this is no longer satisfactory. Political scrutiny and political control cannot be effective at a lower level than decision-making* » [107].

De plus, compte tenu des équilibres institutionnels communautaires, un renforcement des mécanismes démocratiques de représentation et de contrôle au niveau européen ne permettrait pas, à l'heure actuelle, de compenser complètement la légitimité démocratique perdue au niveau national. Pour Joseph Weiler, l'intervention de l'Union dans des domaines relevant des fonctions classiques de l'Etat entraîne dans ces matières un affaiblissement du contrôle démocratique. Compte tenu de la complexification des questions traitées mais aussi des délais souvent contraignants posés par le processus décisionnel européen, les parlementaires nationaux

---

[105] V. Guiraudon, Chr. Joppke « Controlling a New Migration World », *in* V. Guiraudon, Chr. Joppke (ed.), *Controlling a New Migration World*, Londres et New York, Routledge, 2001, p. 8-15.

[106] J.-L. Quermonne, *L'Europe en quête de légitimité*, *op. cit.*, p. 25-26.

[107] H. Schmitt, J. Thomassen (ed.), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 7-8. L'accentuation figure dans le texte d'origine.

n'exerceraient plus un contrôle effectif sur l'activité de leurs ministres au sein du Conseil des ministres de l'Union. L'intervention communautaire impliquerait donc, au niveau national, un déséquilibre en faveur du pouvoir exécutif qui ne serait pas compensé par le renforcement équivalent des pouvoirs du Parlement européen [108].

Deuxièmement, si la légitimation par les *outputs* se fonde par essence sur l'intérêt, la légitimation par les *inputs* s'appuie quant à elle sur l'identité [109]. Comme le souligne Christopher Lord : « *A Democratic superstructure may be perfectly constructed as a procedural apparatus and yet be completely lacking in legitimacy because elements of its membership dispute the right of others to join in the making of decisions that bind the group as a whole* » [110]. Le développement de dispositifs institutionnels légitimes est donc lié à l'émergence d'une identité collective correspondant à ces dispositifs. Or, l'identité à laquelle il est fait référence ici ne peut s'envisager comme la somme des identités nationales européennes dans la mesure où cette identité doit permettre d'élaborer une conception commune de l'« intérêt général » susceptible de justifier des arbitrages désavantageant, au nom de la collectivité, l'une ou l'autre composante de la communauté. La problématique soulevée est donc celle du *demos* européen qui alimente depuis plusieurs années maintenant la réflexion philosophique et politique sur l'Europe et son devenir [111]. Puisque la légitimation par les *inputs* correspond au principe du gouvernement *par* le peuple, la question que l'on est immédiatement en droit de se poser est la suivante : de quel peuple parle-t-on ?

La citoyenneté européenne reste, pour les Européens, une conséquence de leur statut de citoyen de l'un des Etats membres de l'Union [112]. Sa création n'a pas été marquée par l'apparition concomitante d'une identité européenne ni même par la formation d'une opinion publique européenne sur le modèle de l'identité post-nationale conceptualisée par Jürgen Habermas et Jean-Marc Ferry [113]. Dans le champ de la sécurité intérieure, cette absence de sentiment d'appartenance à une communauté unifiée se traduit par l'inexistence d'un concept commun d'ordre public qui devrait en principe constituer le référent indispensable à la légitimation de toute politique de sécurité [114]. Les clauses dérogatoires relatives au maintien de l'ordre public et à la

---

[108] J. Weiler, *The Constitution of Europe. « Do the New Clothes Have an Emperor ? » and Other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 265-266.

[109] Fr. Scharpf, *Gouverner l'Europe*, *op. cit.*, p. 22.

[110] Chr. Lord, *Democracy in the European Union*, *op. cit.*, p. 107.

[111] Voir J. Habermas, *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 1998 ; J.-M. Ferry, *La question de l'Etat européen*, Paris, Gallimard, 2000 et J. Lacroix, *L'Europe en procès. Quel patriotisme au-delà des nationalismes ?*, Paris, Cerf, 2004.

[112] J. Weiler, *The Constitution of Europe*, *op. cit.*, p. 344.

[113] Le concept d'identité post-nationale (ou patriotisme constitutionnel) vise à dissocier la question de la nation de celle de l'Etat. Habermas et Ferry estiment qu'il est possible de concevoir un « peuple européen » dont l'identité politique ne serait pas culturelle, géographique ou historique, mais juridique, morale et politique. Voir J. Habermas, *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, *op. cit.*, p. 70-71 et J.-M. Ferry, *La question de l'Etat européen*, *op. cit.*, p. 161 et s.

[114] Voir G. Karydis, « L'ordre public dans l'ordre juridique communautaire : un concept à contenu variable », *RTDE*, 38/1, 2002, p. 1-26.

sauvegarde de la sécurité intérieure prouvent en effet la prégnance du prisme national en ce domaine. L'article 68 du traité CE stipule par exemple que la Cour de justice n'est pas compétente pour statuer sur les mesures ou décisions prises en matière de contrôles aux frontières intérieures lorsque ces mesures portent sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. De manière similaire, l'article 33 du traité UE précise que la coopération policière et judiciaire en matière pénale « ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure ». La définition même du concept d'ordre public continue donc de relever de la seule compétence des Etats membres et les mesures adoptées sur cette base ne peuvent en aucune façon être contestées par les institutions communautaires [115].

En conclusion, la crise de légitimité qui semble menacer les développements de la politique européenne en matière d'immigration clandestine est double. Elle serait d'une part une crise d'efficacité (*outputs*), puisque l'objectif de maîtrise des flux, illusoire de l'aveu même de la Commission, ne pourrait être atteint, et d'autre part une crise démocratique (*inputs*), puisque cette politique ne parviendrait pas à trouver sa légitimité dans une référence à un corps politique européen unifié qui se serait valablement exprimé dans le cadre de procédures délibératives correspondant aux standards de l'Etat de droit. Nous pourrions ajouter que ces deux dimensions sont susceptibles d'être aggravées par une troisième crise d'ordre éthique. La légitimation par les *inputs* ne peut en effet se réduire au seul respect de procédures décisionnelles communément acceptées. Elle implique la conformité d'un régime avec les valeurs auxquelles il se réfère. De même, les fins définies dans le cadre d'une légitimation par les *outputs* ne peuvent être en contradiction avec les principes qui fondent l'ordre social – principes dont le peuple est réputé souhaiter la réalisation. Or, l'article 6, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne stipule que « l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres ». Sauf à exclure les ressortissants des pays tiers du bénéfice d'une telle déclaration, on voit mal comment la stratégie européenne de sécurisation des frontières extérieure pourrait, à l'heure actuelle, rencontrer de tels principes.

B. L'Union européenne, une communauté d'insécurité

Si l'on ne peut pas comprendre les mécanismes permettant à la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine de se maintenir et de se développer à la lumière des approches de la légitimation propres aux études européennes, c'est que cette politique répond, au moins partiellement, à une logique spécifique que ces approches ne permettent pas d'élucider. En d'autres termes, et pour reprendre le vocable de la sociologie fonctionnaliste à laquelle nous ne nous rattachons toutefois pas, derrière la fonction manifeste – arrêter les flux clandestins et renforcer la sécurité de l'Union européenne et de ses citoyens – il doit exister une fonction latente, non explicite, qui, sans se substituer complètement à la fonction manifeste, vient la compléter et la

[115] Voir J. Apap, S. Carrera, « Maintaining Security Within Borders : Toward a Permanent State of Emergency in the EU ? », *Alternatives*, 29/4, 2004, p. 399-416.

renforcer [116]. Dans ce cadre, nous considérons que la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine, pour être comprise, doit être avant tout considérée comme un discours de sécurité. Cela signifie deux choses. Premièrement, cela implique que la politique de lutte contre l'immigration clandestine ne peut être entièrement cernée si elle est envisagée sous l'angle restreint de l'analyse des politiques publiques. Elle n'est pas un simple « programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique » [117] et elle ne peut donc être réduite à ses objectifs affichés, pas plus qu'elle ne peut être ramenée aux acteurs qui la mettent en œuvre. Les discours et politiques de sécurité mobilisent des registres de légitimité spécifiques, susceptibles de justifier que l'on contrevienne aux principes juridiques, politiques et moraux applicables à l'ensemble des autres actions des pouvoirs publics. Comme l'ont souligné Barry Buzan, Ole Wæver et Jaap de Wilde, un discours de sécurité implique la référence à des menaces existentielles, un principe d'urgence et ce que ces auteurs ont appelé « *a breaking free of rules* » qui autorise la suspension du cours normal du jeu politique [118]. Deuxièmement, approcher la politique européenne en matière d'immigration clandestine sous l'angle des discours de sécurité revient à dire qu'il s'agit également, et peut-être même *d'abord*, d'une « politique d'insécurité ». Autrement dit, il s'agit d'une politique contenant les éléments d'un discours sur les menaces qui appelle nécessairement une réflexion sur l'entité menacée et sur les conditions de sa protection. Dans cette perspective, nous estimons que la politique de l'Union en matière d'immigration clandestine contribue à façonner une représentation particulière du monde social dans laquelle émerge un couple menaçant-menacé susceptible de structurer une identité collective européenne.

1. L'Europe et les clandestins : une réactivation de la division ami-ennemi ?

L'invocation d'une menace existentielle est, chez Carl Schmitt, constitutive d'un sentiment d'appartenance. En convoquant le couple conceptuel ami-ennemi, elle fournit un principe d'identification permettant de définir les contours du corps politique [119], elle crée une distinction entre un « eux » et un « nous » qui rend possible la création ou le renforcement des liens indispensables à la cohésion et à la survie d'une communauté. Si l'on s'en tient à une lecture schmittienne de la politique de l'Union à l'égard de l'immigration illégale, le migrant clandestin représenterait une figure de l'altérité contribuant à forger une « communauté d'Européens » partageant le sentiment d'une destinée sécuritaire commune. En d'autres termes, l'Union européenne émergerait dans ce cadre en tant que corps politique unifié par la présence d'un ennemi commun. En posant la question de la gestion et du contrôle des frontières politiques et administratives de l'Union européenne, la politique européenne en matière

---

[116] Selon Merton, la fonction manifeste amène une conséquence perçue et voulue par ceux qui la mettent en œuvre tandis que la fonction latente n'est ni perçue, ni voulue. Voir R. Merton, *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Plon, 1965.

[117] P. Muller, *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 21.

[118] B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 26.

[119] C. Schmitt, *La notion de politique – Théorie du partisan*, Paris, Champs-Flammarion, 1992, p. 63-66.

d'immigration illégale poserait également la question des frontières symboliques et mentales définissant les conditions de l'appartenance à un ordre politique déterminé. Elle activerait les mécanismes de l'inclusion et de l'exclusion sans lesquels le corps social et politique ne peut voir le jour ou se maintenir. La stratégie de mise à l'écart des étrangers indésirables répondrait par conséquent à un double impératif, pragmatique et ontologique : d'un côté, elle correspondrait à une logique gestionnaire – celle qui est généralement mise en évidence – de contrôle et de sélection des ressortissants des pays tiers autorisés à accéder au territoire des Etats membres ; de l'autre, elle participerait à la construction d'une figure d'un Autre menaçant fondant une identité collective européenne. Ce double impératif est d'ailleurs partiellement assumé puisque dans sa communication *Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne*, la Commission européenne affirme que « les frontières extérieures sont aussi un lieu où s'affirme une identité commune de sécurité intérieure » [120].

La définition d'un groupe social par la référence à une figure de l'Autre est en réalité un mécanisme classique [121]. Les travaux de Gérard Noiriel et John Torpey ont montré comment la « révolution identitaire » menée par les Etats européens au cours du XIXe siècle a permis une distinction claire entre les nationaux, qui bénéficient de certains privilèges, et les étrangers, dont il convient de surveiller les déplacements afin de prévenir tout risque de désordre [122]. En renforçant le couple national-étranger, la mise en place des dispositifs administratifs et technologiques d'identification des individus a permis de consolider les fondements de l'Etat-nation en définissant de manière toujours plus précise ses limites aux plans géographique et social. De manière plus générale, nous pourrions dire que l'étranger a de tout temps incarné la figure par excellence de l'altérité [123]. Il est par définition celui ou celle qui n'est pas d'un pays, d'une nation donnée ou, plus largement, celui qui appartient à une communauté différente. L'étranger se définit toujours négativement. La figure de l'étranger est un miroir qui nous renvoie notre propre image : la définir, c'est fixer par la même occasion les limites du groupe de référence puisque pour dire qui est l'Autre, il faut pouvoir dire qui « nous » sommes. Cette dynamique de la définition de Soi et de l'Autre est de plus accentuée par la peur que ce dernier suscite généralement. Car si l'étranger est extérieur au groupe, il est également celui qui dérange et qui inquiète. Les terminologies française, mais aussi néerlandaise (*vreemdeling-vreemd*), allemande

---

[120] *Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne*, COM (2002) 233 final, 7 mai 2002, p. 5.

[121] Pour une réflexion pluridisciplinaire sur la figure de l'Autre, voir B. Badie, M. Sadoun (dir.), *L'Autre. Etudes réunies pour Alfred Grosser*, Paris, Presses de Sciences po, 1996.

[122] G. Noiriel, *Etat, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Gallimard, 2001, p. 448 et s. et *Réfugiés et sans-papiers. La République face au droit d'asile. XIXe-XXe siècle*, Paris, Hachette, 1998, p. 155-180 et J. Torpey, *L'invention du passeport. Etats, citoyenneté et surveillance*, Paris, Belin, 2000.

[123] D. Lochak, *Etranger : de quel droit ?*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, p. 14. Voir également, Fr. Fiscbach, « L'Autre et l'Etranger : les enjeux de la reconnaissance et les stratégies de l'exclusion », *Revue internationale de philosophie politique*, 3, 1993, p. 65-88.

(*fremde-fremd*), espagnole (*extranjero-extraño*) ou encore anglaise (*stranger-strange*), en témoignent [124] : l'étranger est « étrange ». Il convient de s'en méfier.

La logique de la division ami-ennemi que propose Carl Schmitt dépasse toutefois largement cette opposition classique entre *insiders* et *outsiders*. La division ami-ennemi apparaît comme l'« antagonisme suprême » [125], c'est-à-dire comme l'antagonisme le plus radical qui puisse être envisagé dans la mesure où il postule l'éventualité d'une lutte physique mettant en cause la survie même d'une entité politique [126]. C'est précisément en raison de cette radicalité que la distinction ami-ennemi offre à l'autorité politique une capacité de mobilisation sans pareil. La force de l'inimitié politique permet en effet d'occulter toutes les autres divisions – morales, esthétiques, économiques, etc. – qui traverseraient le corps social. En nourrissant la perspective d'un combat existentiel contre un adversaire commun, elle est un puissant vecteur de l'unification d'une communauté.

Dans cette lutte pour la survie, la frontière marquerait spatialement la ligne de démarcation entre l'ami et l'ennemi. Elle redeviendrait le « front », auquel elle est d'ailleurs étymologiquement liée, et inscrirait dans la géographie et dans le droit la division construite par l'autorité politique [127]. La frontière serait le lieu où l'ordre du dedans serait confronté à la menace du désordre du dehors. Pour Etienne Balibar, la frontière schmittienne est à la fois la limite géographique et éthique de l'Etat :

> « On pourrait dire que, pour Schmitt, la souveraineté s'établit toujours sur une frontière et s'exerce avant tout dans l'imposition des frontières. C'est ainsi qu'on peut comprendre finalement le lien entre la doctrine de la souveraineté et la « définition » de la politique en termes de l'ami et de l'ennemi (avec ses prolongements : criminalisation de l'ennemi intérieur, qui fait pendant à la justification de l'ennemi intérieur, *justus hostis*). La frontière est par excellence le lieu où sont suspendus les contrôles ou les garanties de l'ordre juridique « normal » (elle est véritablement, dans l'Etat moderne, la condition antidémocratique de la démocratie), le lieu où le « monopole de la violence légitime » prend la forme d'une contre-violence préventive. Le *nomos* de la terre est ainsi l'ordre même des frontières : violence qui est censée domestiquer la violence en la mettant au service de la rationalité étatique » [128].

Cette présentation de la frontière comme le lieu de la lutte contre l'ennemi, mais aussi comme un espace en dehors de l'ordre juridique normal où prévaut un régime d'exception marqué par la violence, fait naturellement écho à la réalité humaine de la gestion des frontières de l'Europe. Ce rapprochement est d'ailleurs conforté par le registre discursif de la lutte fréquemment mobilisé pour rendre compte de la confrontation résultant de la volonté de sécurisation des frontières, d'une part, et de la détermination des migrants clandestins, d'autre part. Les événements de Ceuta

---

[124] J.Y. Carlier, « L'étranger : de l'ennemi au citoyen », *Les cahiers internationaux de symbolisme*, 101-102-103, 2002, p. 151.

[125] C. Schmitt, *La notion de politique – Théorie du partisan*, *op. cit.*, p. 68.

[126] *Ibid*.

[127] M. Foucher, *Fronts et frontières : un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991.

[128] E. Balibar, « Prolégomènes à la souveraineté : la frontière, l'Etat, le peuple », *Les Temps Modernes*, 61, 2000, p. 56.

et Melilla, à l'automne 2005, ont par exemple été présentés par les médias comme des « affrontements » résultant d'« assauts massifs » conduits par une « armée de clandestins » [129]. Toutefois, au-delà des termes des discours, c'est surtout la militarisation du combat contre les illégaux qui tend à inscrire métaphoriquement ce combat dans un cadre spécifique, celui de la guerre. Tout comme il y a depuis les attentats du 11 septembre 2001 une « guerre » menée contre le terrorisme [130], il y aurait aujourd'hui une guerre qui opposerait, d'un côté, des « flots » de clandestins qui, s'ils ne sont pas stigmatisés à titre individuel, sont présentés collectivement comme un péril et, de l'autre, les sociétés européennes qui défendraient la pérennité de leur modèle social, économique et politique. De plus, par un phénomène de contamination de proche en proche, la guerre contre le terrorisme justifierait l'idée d'une guerre contre les clandestins. Cette guerre ne serait cependant pas celle pensée par Clausewitz en tant qu'affrontement militaire, mais plutôt la « guerre métaphorique » (« *metaphorical war* ») envisagée par Wæver. Elle serait « *a test of will and strength* » dans lequel une entité politique résisterait à une autre pour lui imposer la reconnaissance de sa souveraineté et de son identité [131].

Lorsqu'on les applique au phénomène de l'immigration illégale, les rhétoriques de la division ami-ennemi et de la guerre développées par Schmitt, apôtre de la souveraineté, renvoient paradoxalement aux thèmes de la biopolitique et de la « guerre des races » développés par Michel Foucault, pourfendeur de cette même souveraineté [132]. Selon Foucault, ce qu'il appelle le « bio-pouvoir » opère en effet une césure au sein du *continuum* biologique de l'espèce humaine entre ce qui doit vivre et ce qui doit mourir [133]. Le racisme, en tant qu'idéologie permettant de distinguer les individus par la dévalorisation de l'Autre, est considéré comme une technique de gouvernement qui implique une mise à mort de l'adversaire – mise à mort qui ne répondrait pas nécessairement à une logique militaire. Pour Foucault, « la mort de l'autre, ce n'est pas simplement ma vie, dans la mesure où ce serait ma sécurité personnelle ; la mort de l'autre, la mort de la mauvaise race, de la race inférieure (ou du dégénéré, ou de l'anormal), c'est ce qui va rendre la vie en général plus saine ; plus saine et plus pure » [134]. Cette mise à mort doit permettre de faire face aux menaces, d'exclure du corps social les éléments impurs et inassimilables ou, pour le dire simplement et comme l'annonce le titre du cours au Collège de France de 1976,

---

[129] A titre d'exemple, voir « 350 immigrants se sont infiltrés dans l'enclave de Melilla, lors d'un nouvel assaut groupé », *loc. cit.*

[130] Sur le discours de guerre dans la lutte contre le terrorisme, voir O. Corten, « La « guerre antiterroriste », un discours de pouvoir », *Contradictions*, 105, 2004, p. 3-13.

[131] O. Wæver, « Securitization and Desecuritization », *in* R. Lipschutz (ed.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995, p. 53.

[132] Pour cet auteur, il faut en effet « couper la tête du roi » et enterrer avec elle la théorie de la souveraineté. M. Foucault, « Entretiens avec Michel Foucault », *in* Id., *Dits et Ecrits. II*, 1976-1988, édition établie sous la direction de D. Defert, Fr. Ewald, Paris, Gallimard, 2001, p. 150.

[133] M. Foucault, *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France. 1976*, Paris, Seuil/Gallimard, 1997, p. 227.

[134] *Ibid.*, p. 228

elle doit permettre de « défendre la société ». Bien entendu, au-delà de la radicalité du propos, la mort de l'autre ne doit pas nécessairement être entendue au sens d'un meurtre. Foucault souligne lui-même qu'il peut s'agir de « meurtres indirects » : le fait d'exposer à la mort, de multiplier pour certains le risque de mort ou, tout simplement, la mort politique, l'expulsion et le rejet [135]. Sous cet angle, comment ne pas penser à la mort sociale caractéristique du (non-)statut juridique des « sans-papiers » ou au risque de mort, bien physique celle-là, pouvant résulter d'une tentative de franchissement illégal des frontières européennes ou d'un refoulement vers un Etat d'origine ou de transit ?

Foucault comme Schmitt insistent donc sur les processus de division et de catégorisation des individus dans la formation et la gestion du corps politique. La figure de l'ennemi, associée ici à la figure de l'étranger, marque dans un cas comme dans l'autre le bord extrême de l'inclusion. Elle est simultanément la condition de l'unification d'une société et la limite à partir de laquelle la logique de l'assimilation cesse de jouer pour laisser la place à des mécanismes d'exclusion, voire d'élimination, s'appliquant à des groupes et des individus identifiés comme menaçants [136]. Dans cette optique, l'utilisation politique de la métaphore de la guerre peut être considérée comme une technique de gouvernement. Elle est un facteur de rassemblement et une source de légitimité pour l'action de l'autorité politique. Le rapprochement entre les deux auteurs s'arrête cependant là car l'ennemi n'a pas le même visage chez Carl Schmitt et chez Michel Foucault. Si l'altérité résulte, chez Foucault, d'une désignation et d'une classification, cette classification s'appuie elle-même sur ce que nous pourrions appeler « l'essence » du groupe ou de l'individu. Elle est profondément ancrée dans les corps, elle est biologique :

> « (…) les ennemis qu'il s'agit de supprimer, ce ne sont pas les adversaires au sens politique du terme ; ce sont les dangers, externes et internes, par rapport à la population et pour la population. Autrement dit, la mise à mort, l'impératif de la mort, n'est recevable, dans le système de bio-pouvoir, que s'il tend non pas à la victoire sur les adversaires politiques, mais à l'élimination du danger biologique et au renforcement, directement lié à cette élimination, de l'espèce elle-même ou de la race » [137].

A l'inverse, chez Schmitt, l'ennemi ne correspond à aucun groupe social prédéfini, que ce soit sur une base biologique, culturelle, ethnique, religieuse ou autre. L'ennemi est éminemment politique. Il n'est d'ailleurs pas nécessairement mauvais dans l'ordre de la moralité ou laid dans l'ordre de l'esthétique, nous l'avons déjà souligné. Il se trouve simplement « qu'il est l'autre, l'étranger, et il suffit, pour définir sa nature, qu'il soit, dans son existence même et en un sens particulièrement fort, cet autre, étranger et tel qu'à la limite des conflits avec lui soient possibles qui ne sauraient être résolus ni par un ensemble de normes générales établies à l'avance, ni par la sentence d'un tiers, réputé non concerné et impartial » [138]. En bref, l'altérité de cet Autre ne

---

[135] *Ibid.*, p. 228-229.

[136] J. Mucchielli, « Toute la misère du monde », *Lignes*, 9, 2002, p. 165.

[137] M. Foucault, *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France. 1976*, *op. cit.*, p. 228.

[138] C. Schmitt, *La notion de politique – Théorie du partisan*, *op. cit.*, p. 64-65.

découle pas de caractéristiques qui lui seraient propres. Il est Autre parce qu'il a été désigné comme tel par une autorité qui, ce faisant, se constitue elle-même et assure les conditions de sa perpétuation.

La comparaison avec Foucault nous permet de souligner la spécificité de la conception schmittienne de l'ennemi et, partant, l'intérêt du détour que nous venons d'effectuer en revenant sur les réflexions de cet auteur. En nous offrant une vision de l'ennemi en tant qu'adversaire défini sur une base essentiellement politique, Schmitt nous permet d'envisager la formation du corps politique comme une pratique discursive résultant de l'action de l'autorité politique. Appliquée au cas qui nous occupe, cette réflexion nous aide à penser la formation d'un corps politique européen indépendamment de toute référence à une communauté préexistante ou à une volonté de vivre ensemble basée sur l'adhésion à des principes éthiques ou politiques. D'un côté, le décisionnisme de Carl Schmitt n'explique pas la formation et la légitimation de l'autorité politique par une référence à une conception ethnoculturelle de la nation. Il est aux antipodes de la conception essentialiste de la nation, bâtie au départ des thèses de Johann Gottfried Herder, de Johann Gottlieb Fichte ou encore de Théodore Mommsen, et qui affirme que la communauté trouve son origine dans la langue, l'histoire, la géographie et la culture [139]. De l'autre, il ne rejoint pas non plus la conception volontariste de la nation, issue de la Révolution française et reprise par Ernest Renan. Si la communauté politique résulte d'une « décision », elle n'est pas pour autant le fruit d'une adhésion sans cesse renouvelée de citoyens libres et éclairés [140]. La communauté politique de Schmitt n'est pas, comme l'écrit Renan, « un plébiscite de tous les jours » au sens où elle ne se fonde pas sur des valeurs positives. Elle se construit et se consolide *contre* une autre communauté et, à ce titre, constitue en premier lieu une unité de défense, voire de survie [141].

2. *Les limites de la lecture schmittienne de l'immigration illégale*

Si l'intérêt de la théorie schmittienne de l'ennemi apparaît désormais évident, il semble toutefois impossible d'appliquer cette théorie aux démocraties libérales contemporaines, et à plus forte raison à l'Union européenne, sans l'adapter quelque peu. Elaborée dans la période trouble de l'entre-deux guerres afin de légitimer un Etat fort destiné à se substituer à la République de Weimar en crise [142], la réflexion de Carl Schmitt est marquée par le contexte historique qui l'a vue naître. Elle est

---

[139] J.G. Herder, *Idées sur la philosophie de l'histoire de l'humanité*, Paris, Aubier, 1962 ; J.G. Fichte, *Discours à la nation allemande*, Paris, Imprimerie Nationale, 1992, et Th. Mommsen, *Histoire romaine*, Paris, Laffont, 1985.

[140] E. Renan, « Qu'est-ce qu'une nation ? », Conférence faite en Sorbonne le 11 mars 1882.

[141] Dans une certaine mesure, les réflexions de Carl Schmitt et de Norbert Elias se rejoignent sur ce point. La « loi du monopole » énoncée par Elias conduit à la formation d'« unités de survie offensives et défensives » auxquelles ne correspondent pas forcément d'emblée des identités sociales claires. N. Elias, « La transformation de l'équilibre « nous-je » », *in* Id., *La société des individus*, Paris, Fayard, 1997, p. 274.

[142] J. Hummel, *Carl Schmitt. L'irréductible réalité du politique*, Paris, Michalon, 2005, p. 51-75.

une tentative de formaliser les conditions de la légitimation d'un pouvoir autoritaire, ce que ne sont à l'évidence ni les Etats membres de l'Union ni l'Union européenne elle-même. En d'autres termes, le décisionnisme schmittien ne peut être considéré comme la matrice théorique de l'intégration européenne. Son intérêt est ailleurs, il est avant tout heuristique. Le décisionnisme offre une grille de lecture permettant d'interpréter les processus de formation du corps politique indépendamment de tout référent identitaire ou éthique. Au risque de tronquer la réflexion de cet auteur, il faut donc emprunter à Schmitt les éléments susceptibles de servir notre projet analytique – au premier chef sa vision de la problématique de l'altérité – tout en rejetant les aspects de ses travaux les plus clairement normatifs et anti-libéraux.

Le décisionnisme schmittien tend à occulter la place de la légalité dans le processus de légitimation de l'autorité politique, là où un auteur tel que Norberto Bobbio, par exemple, offre à l'inverse une vision plus équilibrée et plus subtile du pouvoir, et en particulier du triptyque légalité-effectivité-légitimité [143]. Or cette approche plus nuancée est indispensable à la bonne compréhension du dispositif européen de lutte contre l'immigration clandestine. Car si la légitimité de la politique en matière d'immigration illégale ne peut se réduire à sa légalité (légitimité par les *inputs*), il n'en reste pas moins que cette légalité constitue bel et bien l'un des vecteurs de sa légitimation. Plus exactement, la légalité formelle est une condition nécessaire mais pas suffisante de la légitimité. En d'autres termes, pour l'Union et ses Etats membres, le combat contre les clandestins doit nécessairement s'inscrire dans le cadre de l'Etat de droit – même s'il touche parfois à ses limites extrêmes. Dans cette perspective, les règlements, directives, recommandations, décisions et autres décisions-cadres qui composent cette politique représentent le socle juridique sans lequel les choix politiques ne pourraient obtenir le degré minimal d'acceptabilité indispensable à leur mise en œuvre dans des régimes démocratiques. Pour Christian Joppke, ce cadre de l'Etat de droit permet d'ailleurs de comprendre pourquoi les Etats libéraux tolèrent l'atteinte à leur souveraineté constituée par la persistance d'une immigration non souhaitée [144]. Selon lui, l'acceptation d'un certain niveau d'immigration illégale et la pérennisation de mécanismes de réunification familiale ne traduisent pas un affaiblissement des capacités de contrôle des Etats consécutif à la globalisation ou à l'émergence d'un régime international des droits de l'homme contraignant mais plutôt une logique d'auto-limitation de la souveraineté étatique s'expliquant par un cadre juridique résistant aux politiques restrictives adoptées sous la pression des courants populistes [145]. Cette résistance du droit à l'égard du politique s'expliquerait

---

[143] N. Bobbio, « sur le principe de légitimité », *Droits*, 32, 2000, p. 147-155.

[144] Chr. Joppke, « Why Liberal States Accept Unwanted Immigration », *World Politics*, 50, 1998, p. 266-293.

[145] Cette analyse est confortée par celle de James Hollifield pour qui : « *It is hard to deny the influence of rights-based liberalism on immigration at the national level. Even though we do not find much evidence for an international liberal migration regime, domestic liberalism has tended to spill over to the international level, providing some protection for migrants, but without becoming fully institutionalized* ». J. Hollifield, « Migration and International Relations : Cooperation and Control in the European Community », *International Migration Review*, 26/2, 1992, p. 587.

par l'indépendance des juges qui les mettrait à l'abri des pressions politiques et les pousseraient à s'en tenir aux prescrits constitutionnels. Au sein des Etats libéraux, le décisionnisme de Carl Schmitt est donc partiellement contredit puisque la logique juridique est toujours susceptible d'entraver la logique politique.

Un second problème posé par une lecture schmittienne de la politique européenne de lutte contre l'immigration illégale a trait à la question de la souveraineté. L'approche décisionniste fait de la capacité à fixer la ligne de partage de l'amitié et de l'inimitié le critère distinctif du politique mais aussi de la souveraineté. Politique et souveraineté sont ici de parfaits synonymes. Pour Schmitt :

> « Aussi longtemps qu'un peuple existe dans la sphère du politique, il devra opérer lui-même la distinction entre amis et ennemis, tout en la réservant pour les conjonctures extrêmes dont il sera juge lui-même. C'est là l'essence de son existence politique. Dès l'instant que la capacité ou la volonté d'opérer cette distinction lui font défaut, il cesse d'exister politiquement. S'il accepte qu'un étranger lui dicte le choix de son ennemi et lui dise contre qui il a le droit ou non de se battre, il cesse d'être un peuple politiquement libre et il est incorporé ou subordonné à un autre système politique » [146].

Dès que disparaît le pouvoir de faire la distinction entre l'ami et l'ennemi, il n'y aurait plus de vie politique pour une collectivité [147], son unité s'effondrerait et, avec elle, sa capacité à s'imposer aux autres collectivités en tant qu'entité souveraine [148]. Toute unité politique serait par conséquent le centre de décision qui commande le regroupement ami-ennemi ou bien elle serait tout simplement inexistante. Transposée au cas de la politique communautaire de lutte contre l'immigration illégale, ce biais souverainiste achoppe sur la réalité complexe de la construction européenne. La capacité de l'Union à produire un discours considéré comme légitime sur la désignation de l'ennemi commun ne remet pas en cause l'existence des Etats membres en tant qu'entités politiques souveraines. Les Etats ne sont nullement « incorporés » ou « subordonnés » aux institutions européennes. La crise de solidarité que l'on a pu constater lors de la préparation et de la mise en œuvre des opérations conjointes, HERA II, HERA III et NAUTILUS, menées par l'Agence Frontex, l'illustre parfaitement. Alors que l'objectif de la lutte contre l'immigration est présenté comme une priorité politique par le Conseil européen depuis plusieurs années, la mobilisation des moyens des Etats membres – indispensables pour qu'une action communautaire puisse être effectivement entreprise – reste problématique.

Tant dans le domaine de la sécurité intérieure que dans celui de la sécurité extérieure, l'Union reste aujourd'hui dépendante de la bonne volonté et du soutien de ses composantes étatiques. Les institutions communautaires demeurent dans une très large mesure les instruments de la politique des Etats membres qui voient en elles un levier de leur action. Dans le domaine du contrôle migratoire plus spécialement, si l'Instance commune de praticiens des frontières extérieures puis l'Agence Frontex et les équipes RABIT ont parfois été présentées comme les embryons d'un corps

---

[146] C. Schmitt, *La notion de politique – Théorie du partisan*, *op. cit.*, p. 91.

[147] J. Freund, *L'essence du politique*, Paris, Dalloz, 2004, p. 510.

[148] C. Schmitt, *La notion de politique – Théorie du partisan*, *op. cit.*, p. 78-79.

européen de garde-frontières, un tel corps relève seulement du registre des possibles à l'heure actuelle. En fait, de manière générale, le respect de la souveraineté des Etats membres est toujours la règle en vigueur dans le champ de la sécurité intérieure mais également dans des secteurs importants de la politique d'immigration. Certes, le traité d'Amsterdam a amorcé un processus de communautarisation de la politique d'immigration mais ce processus a fait l'objet de fortes réticences de la part de certains Etats membres lorsqu'il s'est agi de lui donner une suite concrète. Prévu pour le 1er mai 2004 et soumis à conditions (article 61 CE), le passage à la majorité qualifiée dans les matières transférées du troisième pilier vers le premier pilier n'a finalement été opéré qu'en décembre 2004 [149]. De plus, ce passage n'a été que partiel puisque si les questions liées aux contrôles aux frontières et à l'immigration clandestine se sont vu appliquer la méthode communautaire, l'immigration légale continue pour sa part à relever du principe de l'unanimité tant que le traité de Lisbonne n'est pas entré en vigueur (article 79). Enfin, même dans les domaines soumis à la décision à la majorité qualifiée, les Etats restent les acteurs prépondérants. En matière de visas, nous avons par exemple souligné que le visa Schengen reste un visa national délivré suivant des procédures résistant à la logique de l'harmonisation.

Actuellement, l'Union européenne ne peut engager aucun moyen qui lui serait propre dans la lutte contre l'immigration clandestine, pas plus qu'elle ne peut contraindre les Etats membres à octroyer des ressources en hommes et en matériel aux opérations Frontex. L'Union n'est pas l'entité politique souveraine envisagée par Carl Schmitt. Pour reprendre le vocable de cet auteur, nous pourrions dire que si l'Union participe au processus de désignation de l'ennemi, elle ne peut en aucun cas assumer la « décision de guerre » [150]. Or, les deux aspects sont en principe indissociables. Pour Schmitt, l'entité politique est celle qui a la possibilité de faire la guerre et donc de disposer ouvertement de la vie des êtres humains. Comment expliquer dès lors la dissociation que l'on observe dans le cas de l'Union européenne et de ses Etats membres entre le discours légitime sur les dangers et la capacité à mettre en œuvre les moyens de la protection ? En fait, cette dissociation s'explique par la nature même du péril. Trop souvent, les lectures schmittiennes des relations internationales pèchent par leur volonté d'élargir à l'excès le concept d'ennemi [151]. Or, le lien entre la désignation de l'ennemi et la souveraineté ne peut exister que si l'on s'en tient au contraire à une lecture étroite – nous serions tenté de dire fidèle – de ce concept. Schmitt lui-même le soulignait d'ailleurs : « Les concepts d'ami et d'ennemi doivent être entendus dans leur acception concrète et existentielle et non point comme des métaphores ou

---

[149] Voir décision du Conseil du 22 décembre 2004 visant à rendre la procédure définie à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne applicable à certains domaines couverts par la troisième partie, titre IV, dudit traité, *JO*, n° L 396, 31 décembre 2004, p. 45-46.

[150] C. Schmitt, *La notion de politique – Théorie du partisan*, *op. cit.*, p. 84.

[151] Cette remarque s'applique selon nous à certains travaux de l'Ecole de Copenhague dont la parenté avec la pensée de Schmitt a été mise en évidence par Michael Williams. Voir M. Williams, « Words, Images, Enemies : Securitization and International Politics », *International Studies Quarterly*, 47, 2003, p. 515-521.

des symboles » [152]. L'ennemi est celui qui menace effectivement et directement la sécurité de la communauté. Il est celui avec qui la guerre, réelle et pas seulement métaphorique, peut, et doit, être envisagée à chaque instant comme une possibilité.

Les migrants clandestins ne font pas peser sur l'Europe le spectre de la guerre. Vouloir appliquer à l'Europe la logique du couple ami-ennemi sans aménagements théoriques mène donc à une impasse [153]. Un tel choix conduirait inévitablement à surévaluer le rôle politique de l'Union européenne en lui accordant une souveraineté dont elle ne dispose pas en réalité. Pour autant, il nous semble tout aussi erroné de ramener l'Union à un simple porte-voix des Etats membres qui n'aurait aucune identité politique spécifique. Certes, l'Union européenne ne peut faire état des pouvoirs régaliens qui lui permettraient de se légitimer en tant qu'acteur directement impliqué dans la protection des individus, mais elle n'en exerce pas moins une fonction particulière dans le champ de la sécurité intérieure. Sur la base du principe de subsidiarité, elle contribue à coordonner les actions des Etats membres et, partant, à accroître leur efficacité. Surtout, en tant que lieu de rencontres et de discussions pour les chefs d'Etat et de gouvernement, elle participe à un processus de mise en forme consensuelle de la réalité débouchant sur une définition sociale des dangers pesant sur les citoyens européens.

3. L'immigration clandestine, une menace « adaptée »

Les migrants clandestins ne peuvent être assimilés à des ennemis. Ils ne forment pas une entité politique unifiée ni même, la plupart du temps, un groupe social organisé [154]. Ils ne poursuivent aucun objectif politique défini collectivement et une violence massive, directe et délibérée à leur égard ne pourrait être légitimement exercée. Au-delà de la simple guerre métaphorique proposée par Ole Wæver, la logique guerrière ne peut s'appliquer dans ce cas précis puisque celle-ci suppose un adversaire politiquement structuré susceptible de causer à l'autre camp des dommages considérables pouvant remettre en question sa survie en tant qu'entité politique autonome. En fait, si nous reprenons la typologie des figures du danger élaborée dans le cadre du premier chapitre, il apparaît que l'immigration clandestine ne peut être assimilée à la figure de l'ennemi mais bien à celle de la menace. On se rappelle en effet que là où l'ennemi implique la logique de la guerre et la destruction potentielle d'un adversaire, la logique de la menace ne mène pas forcément à l'élimination définitive du danger. La menace conduit à la « sécurisation », c'est-à-dire à la réduction ou à la maîtrise du péril, pas forcément à son éradication. De plus, contrairement à l'ennemi

---

[152] C. Schmitt, *La notion de politique – Théorie du partisan*, *op. cit.*, p. 66.

[153] Pour une étude critique de l'utilisation du concept d'ennemi en relations internationales, voir Fr. Ramel, « Repenser le concept d'ennemi dans l'après-guerre froide », *Stratégique*, 72, 1998.

[154] Mentionnons le cas particulier des mouvements de sans-papiers qui constituent une forme particulière d'organisation sociale des illégaux. Dans ce cas précis, les revendications portées par ces mouvements concernent avant tout le droit à la régularisation et à l'accès au droit, c'est-à-dire l'inclusion dans le corps social. De tels mouvements ne peuvent donc apparaître comme une forme d'inimitié à l'égard des Etats puisque l'existence de ces derniers n'est aucunement contestée.

qui suppose une définition de l'Autre extrêmement précise, la menace est un concept offrant une plus grande souplesse. Il permet de rattacher l'image de l'altérité à des phénomènes ne répondant pas forcément à la définition schmittienne de l'ennemi tout en conservant la dynamique du couple menaçant-menacé élaboré par l'auteur allemand. La menace devient l'instrument d'une vectorisation des inquiétudes permettant de sélectionner et de désigner la figure du danger dans un spectre de périls beaucoup plus large.

Si l'on envisage la problématique de l'immigration clandestine sous l'angle de la menace et non plus à partir du concept d'ennemi, il devient possible d'expliquer pourquoi la politique européenne de sécurité intérieure tend à accorder à cette question une telle importance. Il apparaît en effet que l'immigration illégale présente plus que d'autres phénomènes insécurisants certaines caractéristiques contribuant à en faire un enjeu particulièrement adapté au niveau communautaire : elle est un phénomène à caractère transnational, elle offre la possibilité de faire émerger une figure de l'Autre relativement claire et elle constitue une problématique particulièrement consensuelle pour les Etats membres. C'est donc au travers d'un processus de sélection politique des « problèmes publics » répondant à une logique propre à la formation de l'agenda sécuritaire européen que l'immigration illégale a fini par occuper la place qui est aujourd'hui la sienne dans les travaux européens [155].

Premièrement, l'immigration est une problématique transnationale. Elle permet de justifier une réponse européenne coordonnée. C'est au nom de l'efficacité et de la subsidiarité que l'intégration des questions migratoires a été opérée, l'Union ayant été présentée comme le niveau de pouvoir le plus adapté pour la prise en compte de ces phénomènes. Cette dimension transnationale est évidente dans le cas des franchissements illégaux des frontières extérieures de l'Union puisque l'immigration clandestine désigne dans ce premier cas de figure les déplacements d'individus quittant leur pays pour un autre. Pour Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, les flux démographiques sont d'ailleurs transnationaux par nature dans la mesure où ils renvoient presque exclusivement à une agrégation de volontés individuelles qui échappent aussi bien aux stratégies collectives qu'aux velléités de maîtrise des Etats [156]. Avec les flux économiques et les flux culturels, les flux migratoires sont même considérés par ces deux auteurs comme un archétype de la montée des flux transnationaux. Ils cristalliseraient la crise de l'Etat et les mutations du système international [157]. Même dans le cas d'une immigration illégale n'impliquant pas une

---

[155] L'idée de formation de l'agenda renvoie au problème de l'*agenda-setting* étudié par les analystes des politiques publiques. Elle désigne les processus qui conduisent des faits sociaux à acquérir un statut de « problème public » ne relevant plus de la fatalité (naturelle ou sociale) ou de la sphère privée, et faisant l'objet de débats et controverses médiatiques et politiques, mais également la hiérarchisation des différents problèmes publics. Voir Ph. Garraud, « Agenda/émergence », *in* L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 49-50.

[156] B. Badie, M.-Cl. Smouts, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, 1995, p. 96.

[157] *Ibid.*, p. 84-99.

entrée irrégulière dans l'espace européen, le caractère transnational persiste puisque la mobilité intracommunautaire est désormais favorisée par la disparition des postes de contrôle aux frontières intérieures. En d'autres termes, la libre circulation des personnes mutualise le danger et rend nécessaire une coopération accrue entre les Etats membres de l'Union ainsi qu'une responsabilisation des différents acteurs. Pour cette raison, l'immigration clandestine a logiquement été privilégiée par rapport à d'autres questions qui occupent une place centrale dans le champ de la sécurité intérieure au plan national, mais ne présentent pas pour autant de manière aussi aiguë ce caractère transnational, par exemple la petite délinquance, les violences urbaines, le hooliganisme ou encore les petits trafics de stupéfiants [158]. Moins évidente il est vrai, une intervention communautaire en ces domaines est pourtant envisageable, que ce soit par le biais du soutien aux politiques de la ville ou par celui de la coopération policière transfrontière susceptible de contribuer à la lutte contre les trafics frontaliers.

Deuxièmement, l'immigration illégale offre la possibilité de faire émerger une figure de l'Autre relativement claire qui active la division entre « eux » et « nous » et contribue à renforcer, chez les Européens, un sentiment d'appartenance à une entité commune. En renvoyant à la catégorie plus générale de l'« étranger » et en lui adjoignant l'illégitimité fondamentale du sans-papier, la politique européenne en matière d'immigration illégale forge la figure inquiétante du clandestin. Cette figure incarne un danger aux yeux des opinions publiques et provoque le tropisme du rapprochement et de l'identification mutuelle face à l'adversité. La figure du clandestin présente de plus l'avantage d'une extériorité radicale par rapport à la communauté des citoyens. Par essence, le clandestin est celui qui, au moins en droit, n'appartient pas au corps social. A la différence de l'étranger en séjour régulier qui peut faire valoir la légalité, et donc la légitimité, de sa présence sur le territoire européen – aussi contestée soit-elle [159] –, le migrant clandestin est à la fois étranger *et* illégal. Du fait de ce double statut, il se voit privé d'un potentiel de solidarité dont pourrait par ailleurs bénéficier l'étranger en séjour régulier. Le clandestin devient dès lors un « démon populaire » (*folk devil*) au sens de Stanley Cohen, c'est-à-dire un « ennemi adapté », socialement construit, qui symbolise le mal et engendre la peur dans la société [160]. Il est un référent symbolique permettant de justifier, au nom de la société, les éventuelles actions répressives des agents de la puissance publique. Cette extériorité propre au clandestin ne se retrouve pas dans d'autres figures de la menace transnationale. Aussi inquiétant soit-il, le crime organisé transnational n'a pas le même potentiel de polarisation des appartenances. Il ne crée pas un clivage entre « eux » et « nous » aussi puissant et

---

[158] H. Lagrange, *Demandes de sécurité. France, Europe, Etats-Unis*, Paris, Editions du Seuil et la République des Idées, 2003.

[159] V. Guiraudon, *Les politiques d'immigration en Europe. Allemagne, France, Pays-Bas*, *op. cit.*, p. 179-183 et M. Coenders, M. Lubbers, P. Scheepers, *Majorities' Attitude Towards Minorities in European Union. Results from the Standard Eurobarometers 1997-2000-2003*, report 2 for the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, University of Nijmegen, 2005.

[160] St. Cohen, *Folks devils and moral panics. The creation of Mods and Rockers*, London, MacGibbon and Kee, 1972.

mobilisateur que l'immigration clandestine. Il s'avère par conséquent moins riche en termes de potentiel de légitimation pour l'autorité politique [161].

Troisièmement, l'immigration est une menace « consensuelle ». Présente sur l'agenda communautaire, la question de l'immigration l'est également dans l'ensemble des Etats membres de l'Union [162]. De ce point de vue, elle constitue une sorte de dénominateur commun, un point de rencontre politique, permettant d'obtenir l'adhésion de tous. Les autres menaces transnationales n'offrent pas nécessairement cette possibilité de consensus. La criminalité organisée ne suscite pas les mêmes inquiétudes à l'Est ou à l'Ouest de l'Europe tandis que l'usage et le commerce des stupéfiants ne sont pas envisagés de manière analogue aux Pays-Bas et dans le reste de l'Union [163]. Surtout, cette dimension consensuelle permet de comprendre pourquoi l'immigration clandestine tend à supplanter une question aussi fondamentale et médiatique que celle du terrorisme dans les travaux européens. A la différence de l'immigration, le terrorisme est un sujet particulièrement polémique. Au-delà des apparences et des déclarations de principe, la coopération européenne en matière de lutte contre le terrorisme se révèle ardue dans la mesure où, plus encore que dans le cas de l'immigration, elle touche au noyau dur de la souveraineté des Etats – la police, la justice, les services de renseignement, etc. – mais également à des considérations politiques et diplomatiques très délicates. De ce point de vue, les accords politiques ayant permis l'adoption de la décision-cadre relative à la définition du terrorisme [164] et du mandat d'arrêt européen [165] n'ont pu être envisagés que dans le contexte très particulier de l'immédiat après-11 septembre 2001 et de la dynamique politique exceptionnelle que cet événement a provoquée [166]. L'atténuation du choc consécutif aux attentats de 2001 a considérablement réduit le consensus sur cette question et ni les attentats de Madrid ni ceux de Londres n'ont véritablement relancé la dynamique qui avait permis les avancées exceptionnelles enregistrées au lendemain des événements de septembre 2001.

Le sommet de Séville de juin 2002 illustre parfaitement la situation. Nous avons vu qu'au début de son mandat, la présidence espagnole accordait une priorité absolue à la lutte contre le terrorisme et se proposait de « faire un effort d'organisation et d'orientation tout particulier afin de consolider, de promouvoir, et de légitimer le

---

[161] Une remarque identique peut être formulée pour d'autres types de menaces, notamment les menaces environnementales qui n'offrent aucune figure précise de l'Autre. Voir J. Huysmans, *The Politics of Insecurity*, *Fear, Migration and Asylum in the EU*, Londres et New York, Routledge, 2006, p.126.

[162] Th. Kostakopoulou, « The « protective Union » : Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe », *JCMS*, 38/3, 2000, p. 509.

[163] V. Mitsilegas, J. Monar, W. Rees, *The European Union and Internal Security*, *op. cit.*, p. 17-18.

[164] Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *JO*, n° L 164, 22 juin 2002, p. 3-7.

[165] Décision-cadre du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, *JO*, n° L 190, 18 juillet 2002, p. 1-18.

[166] Voir A. Weyembergh, « La coopération pénale européenne face au terrorisme : rupture ou continuité ? », *in* K. Bannelier, Th. Christakis, O. Corten, B. Delcourt (dir.), *Le droit international face au terrorisme*, *op. cit.*, p. 289-295.

projet européen actuel, dans le but de prouver que le terrorisme ne parviendra ni à paralyser ou dérouter ce projet, ni à ébranler les valeurs sur lesquelles il se fonde » [167]. Au lendemain des attentats, la lutte contre le terrorisme est donc présentée comme un enjeu de légitimité essentiel pour l'Union. Pourtant, six mois plus tard, le sommet européen qui clôture la présidence de l'Espagne est tout entier consacré à l'immigration clandestine. Ce glissement s'explique précisément par la difficulté de mener une coopération européenne en matière de lutte contre le terrorisme et par la crainte du gouvernement espagnol de voir s'achever sa présidence du Conseil de l'Union sur un « échec » politique. L'immigration clandestine apparaît comme une sorte de *joker*, comme une solution alternative permettant de garantir un consensus minimal des chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen. Ce changement dans l'ordre des priorités est lui-même favorisé par le succès des formations d'extrême droite et des discours anti-immigrés un peu partout en Europe au cours du premier semestre 2002. Il est également facilité par le fait que, dans le discours politique, la lutte contre l'immigration illégale rejoint le combat contre le terrorisme. En luttant contre les illégaux, on lutterait également contre le terrorisme et les trafics de toutes natures puisque les criminels et terroristes se cacheraient parmi les clandestins. En d'autres termes, la menace migratoire subsumerait les menaces terroristes et criminelles alors que l'inverse ne serait pas vrai.

Enfin, si le caractère consensuel de l'immigration illégale s'appuie sur les tendances xénophobes qui traversent l'opinion publique européenne, il s'explique également par l'extrême plasticité de la figure du clandestin. Tout en proposant une représentation de l'Autre relativement claire, cette figure s'adapte parfaitement aux différentes préoccupations nationales, voire aux peurs individuelles. Le clandestin cumule les représentations négatives les plus diverses et rencontre presque toutes les angoisses nourries par les Européens : la peur du chômage, la peur du multiculturalisme, la peur de la délinquance, la peur du terrorisme, etc. Le plus souvent invisible et silencieux, toujours largement méconnu, le clandestin se prête particulièrement bien à une instrumentalisation politique car, comme le souligne Murray Edelman, « plus le visage de l'ennemi [au sens large] prête à équivoque, plus la compréhension des situations pernicieuses est malaisée et plus les alliances politiques dirigées contre cet ennemi sont étroitement soudées » [168]. Dans cette optique, le clandestin représente une cible floue mais consensuelle contre laquelle peuvent être détournés et canalisés les mécontentements. Il est un ennemi « fourre-tout », c'est-à-dire un groupe qui concentre les soupçons et la colère de maints groupes sociaux et permet aux coalitions politiques de se forger [169]. Ultime avantage : compte tenu de sa faiblesse intrinsèque, il n'est généralement guère en mesure d'exercer des représailles ou de poser des problèmes politiques. Le clandestin ne vote pas, il n'exerce le plus souvent aucun

---

[167] *Plus d'Europe : Programme de la Présidence espagnole*, 1er janvier-30 juin 2002, p. 5.

[168] M. Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991, p. 134.

[169] *Ibid.*, p. 153.

lobbying et ne dispose pas des moyens nécessaires pour mener de longues et coûteuses actions en justice lorsque ses droits sont violés [170].

4. Une communauté sans identité ?

S'exprimant devant l'Assemblée générale des Nations unies le 28 septembre 1948, Paul-Henri Spaak s'adresse à la délégation soviétique et justifie la signature du traité de Bruxelles et la création de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) en ces termes :

> « Savez-vous quelle est la base de notre politique ? C'est la peur. La peur de vous, la peur de votre Gouvernement, la peur de votre politique. Et si j'ose employer ces mots, c'est parce que la peur que j'évoque n'est pas la peur d'un lâche, n'est pas la peur d'un Ministre qui représente un pays qui tremble, un pays qui est prêt à demander pitié ou à demander merci. Non, c'est la peur que peut avoir, c'est la peur que doit avoir un homme quand il regarde vers l'avenir et qu'il considère tout ce qu'il y a peut-être encore d'horreur et de tragédie, et de terribles responsabilités dans cet avenir » [171].

Premier jalon d'un processus d'intégration qui mènera quelques années plus tard à la signature du traité de Rome et à la création de la Communauté européenne, l'UEO puise donc, de l'aveu même d'un homme politique de premier plan, sa légitimité dans un sentiment aussi élémentaire qu'universel : la peur de l'*Autre* [172]. Le discours du ministre belge a d'ailleurs des accents hobbesiens évidents. Lorsque Spaak évoque ce sentiment, il exalte non la peur panique et irrationnelle qui paralyse et empêche toute action mais la peur en tant qu'appréhension consciente de la possibilité de la destruction. La peur est ici une émotion rationnelle et pacifique qui permet d'apprivoiser les pulsions destructrices. Rejoignant involontairement les réflexions de l'auteur anglais, Paul-Henri Spaak opère ainsi l'inversion des valeurs par laquelle la peur est élevée au rang de vertu et permet de donner naissance à une communauté politique unifiée.

Cette peur de la menace soviétique constituera longtemps l'un des ciments de l'unité européenne. La fin de la guerre froide prive par conséquent le projet européen de l'une de ses sources de légitimité. Très vite cependant, une nouvelle carte du monde se construit. L'équilibre bipolaire y fait place à un chaos ethnicisé et transnationalisé renvoyant à l'image d'un affrontement qui aurait glissé de l'axe Est/Ouest vers l'axe Nord/Sud [173]. Le péril soviétique est remplacé dans les représentations collectives par une menace du Sud partiellement désétatisée qui réactive la peur ancestrale des

---

[170] B. Girard, « L'immigration clandestine, mal absolu ? », *Les Temps Modernes*, 554, 1992, p. 155.

[171] P.-H. Spaak, « Discours à l'Assemblée générale de l'ONU », 28 septembre 1948.

[172] Sur l'UEO et sa place dans le processus d'intégration européenne, voir A. Dumoulin, E. Remacle, *L'Union de l'Europe occidentale : phénix de la défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 10-27.

[173] D. Bigo, « L'idéologie de la menace du Sud », *Cultures et Conflits*, 2, 1991, p. 3-15 et « Nouveaux regards sur les conflits », *in* M.-Cl. Smouts, *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 309-354.

« barbares » [174]. Dans ce monde qualifié un peu vite de nouveau, il ne faudrait plus faire face à un ennemi certes honni mais rationnel – comme en témoignait la stabilité résultant de la logique de l'équilibre de la terreur –, mais à une menace polymorphe agrégeant des inquiétudes grandissantes à l'égard de clivages démographiques, économiques, politiques, culturels et religieux. Le succès des thèses de Samuel Huntington au début des années 1990 tient précisément au fait qu'elles proposent une grille de lecture permettant de construire une nouvelle figure de l'ennemi au départ d'une multitude de phénomènes menaçants. Ces thèses s'opposent d'ailleurs explicitement aux théories du chaos international selon lesquelles le monde serait désormais anarchique et résisterait par conséquent à toute tentative d'explication [175]. Pour Huntington, « le monde est peut-être chaotique, mais il ne va pas sans un certain ordre. Considérer que tout n'est qu'anarchie et indifférenciation ne donne pas de clé pour comprendre le monde, pour ordonner les événements et évaluer leur importance (…) » [176]. S'appuyant sur la matrice classique du réalisme et sur une lecture des relations internationales qui emprunte à la vision dichotomique de Carl Schmitt, il substitue au concept d'Etat celui de civilisation, qui englobe le premier sans le supprimer. Pour Huntington :

> « *the fundamental source of conflict in this new world will not be primarily ideological or primarily economic. The great divisions among humankind and the dominating source of conflict will be cultural. Nation states will remain the most powerful actors in world affairs, but the principal conflicts of global politics will occur between nations and groups of different civilizations. The clash of civilizations will dominate global politics. The fault lines between civilizations will be battle lines of the futures* » [177].

Moins contraignant et moins défini que celui d'Etat, le concept mou de civilisation permettrait de rendre compte des périls qui seraient suscités par des Etats faillis (*failed states*) ou des Etats voyous (*rogue states*) comme des périls induits par le terrorisme, la criminalité, les flux migratoires ou les fondamentalismes religieux de toutes sortes.

En réalité, l'idéologie de la menace du Sud sous-tendant la théorie du clash civilisationnel se contente d'habiller la figure de l'ennemi d'habits nouveaux tout en empruntant à la vieille crainte de l'Orient mise en évidence par Edward Saïd [178]. Elle permet au jeu de la définition du *soi* et de l'*Autre* de se reproduire selon une déclinaison nouvelle et réactive les sentiments de peur qui stabilisent et renforcent les appartenances collectives. Evoquant le cas des Etats-Unis, Ronnie Lipschutz, estime que cette quête de l'ennemi entamée au lendemain de la guerre froide répond à une nécessité existentielle. Pour lui, « *the loss of an Enemy can be seen* (…) *as something of a catastrophe for an identity based on that Enemy, and it opens up a search for*

---

[174] Voir J.-Chr. Rufin, *L'empire et les nouveaux barbares*, Paris, J.C. Lattès, 1991.

[175] Huntington range dans cette catégorie les travaux de Zbigniew Bzrezinski et Patrick Moynihan. S. Huntington, *Le Choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 36.

[176] *Ibid*.

[177] S. Huntington, « The Clash of Civilizations ? », *Foreign Affairs*, 72/3, 1993, p. 22.

[178] Voir E. Saïd, *L'orientalisme : l'Orient créé par l'Occident*, Paris, Fayard, 1997.

a new Other that can function as the new Enemy » [179]. Dans le contexte de l'Union européenne, la préoccupation croissante face à l'immigration illégale s'inscrit très clairement dans ce processus de redéfinition des périls dans la mesure où le clandestin incarne l'une des principales figures de la menace du Sud. Dans une perspective huntingtonienne, nous pourrions dire que le clandestin incarne auprès des opinions publiques les « civilisations en mouvement ». Il symbolise le conflit annoncé entre les ères géoculturelles et les tentatives d'« infiltration rampante » susceptibles de conduire à un envahissement de l'Occident par les autres civilisations – en particulier par la civilisation arabo-musulmane qui apparaît plus spécialement inquiétante aux yeux des Occidentaux. Dans un ouvrage au titre évocateur, *The Global Migration Crisis*, Myron Weiner affirme ainsi que dans de nombreux pays, « *citizens have become fearful that they are now being invaded not by armies and tanks but by migrants who speak other languages, worship other gods, belong to other cultures, and, they fear, will take their jobs, occupy their land, live off the welfare system and threaten their way of life, their environment, and even their polity* » [180]. Les « flots » de clandestins remplaceraient donc les divisions du Pacte de Varsovie en tant que figure de la menace dans les représentations collectives. Pour autant, leur fonction politique resterait la même. Dans les deux cas, ces menaces représenteraient un facteur d'unification du corps social adapté à un contexte socio-historique particulier. Elles favoriseraient un sentiment d'appartenance à une communauté de menace.

La thèse huntingtonienne du clash de civilisations est à l'origine d'un débat important dans le champ des études internationales [181]. Les critiques adressées à l'auteur ont été nombreuses et, la plupart du temps, largement fondées. On a notamment reproché à Huntington le caractère déterministe et réductionniste de son approche : il oublierait l'importance des intérêts dans la formation des enjeux de politique internationale. On a critiqué sa vision monolithique des civilisations révélant une méconnaissance évidente des ensembles culturels au centre de sa réflexion [182]. On a critiqué son extrême faiblesse méthodologique ou encore l'absence d'éléments empiriques susceptibles d'étayer son analyse. Pour autant, certaines de ces critiques reproduisent elles-mêmes l'un des principaux traits des travaux de Huntington, à savoir la mise en exergue de la question de la défense des identités dans le cadre des relations internationales. C'est particulièrement évident dans le cas de l'Ecole de Copenhague. Le concept de sécurité sociétale élaboré dans le courant des années

---

[179] R. Lipschutz, « Negotiating the Boundaries of Difference and Security at Millenium's End », *in* Id. (ed.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995, p. 219.

[180] M. Weiner, *The Global Migration Crisis : Challenge to States and to Human Rights*, New York, HarperCollins College Publishers, 1995, p. 2.

[181] Pour une réflexion critique sur la « menace arabo-musulmane » et les thèses de Huntington, voir B. Khader (dir.), *L'Europe et la Méditerranée. Géopolitique de la Proximité*, Paris, L'Harmattan-Academia, 1994, p. 79-95 ; E. Saïd, « The Clash of Ignorance », *The Nation*, 22 October 2001 et E. Erdem, « The « Clash of Civilization » : Revisited after September 11 », *in* B. Gökhan, A. Bülent (ed.), *September 11 and World Politics. American Hegemony Reconsidered*, Istanbul, Fatïh University, 2004, p. 60-61.

[182] E. Saïd, « The Clash of Ignorance », *loc. cit.*

1980 par Barry Buzan [183] et développé dans le cadre du groupe de recherche entourant Ole Wæver fait de la protection des identités collectives l'un des enjeux centraux des politiques de sécurité de l'après-guerre froide [184]. Cette approche tend à considérer les identités comme des « choses » qui préexistent à la menace. Pour reprendre la définition de la sécurité sociétale, ce qui est en jeu c'est « *the ability of a society to persist in its essential character under changing conditions* » [185]. L'identité apparaît ici comme une donnée, présente dès le départ, qui se renforce et s'exacerbe lorsqu'elle est mise en péril.

Cette logique de la défense des identités – qu'elle relève de l'approche provocatrice de Samuel Huntington ou des travaux plus subtils de l'Ecole de Copenhague – ne permet pas de comprendre la sécurisation de l'immigration dans le cadre de l'Union européenne. Appliquée à l'Union, une telle approche supposerait l'existence d'une identité européenne déjà existante qui se trouverait menacée par l'immigration clandestine. Sauf à envisager la société dans son acception la plus minimale, c'est-à-dire en tant qu'ensemble d'individus se percevant eux-mêmes comme membres d'une communauté [186], une telle identité n'existe pas. Il n'y a pas de « société européenne ». De manière révélatrice, les travaux de Wæver s'attachent d'ailleurs bien plus à expliquer le processus de résistance des identités nationales à l'intégration européenne que la résistance d'une éventuelle identité européenne à l'égard d'un péril qui serait généré par les flux migratoires [187]. En fait, l'erreur fondamentale induite par une lecture de la politique européenne de lutte contre l'immigration illégale en termes de défense de la civilisation ou de la sécurité sociétale tient justement au fait qu'une telle lecture prend pour point de départ une identité qui, en l'occurrence, se révèle inexistante. Ce qui semble unir les Européens face aux flux migratoires, ce n'est pas une culture, une langue ni même des valeurs communes, ce serait plutôt une inquiétude ou, pour le dire crûment, la peur. Ce sentiment est le seul susceptible de rassembler tous les citoyens de l'Union. Les Européens ne partagent pas une langue, une religion, une identité nationale ou des intérêts socio-économiques communs mais *tous* sont susceptibles de craindre pour la pérennité de leur langue, de leur religion, de leur identité nationale ou de leur situation socio-économique.

---

[183] B. Buzan, *People States and Fear*, *An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Londres, New York Pearson and Longman, 1991.

[184] Voir O. Wæver, B. Buzan, M. Kelstrup, P. Lemaitre (*et al.*), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Londres, Pinter Publishers, 1993 et B. Buzan, O. Wæver, J. De Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.

[185] O. Wæver, « Societal security : the concept », *in* O.Wæver, B. Buzan, M. Kelstrup, P. Lemaitre (*et al.*), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, *op. cit.*, p. 23.

[186] B. McSweeney, « Identity and Security : Buzan and the Copenhagen School », *Review of International Studies*, 22, 1996, p. 85.

[187] O. Wæver, « Insécurité, identité : une dialectique sans fin », *in* A.-M. Le Gloannec (dir.), *Entre Union et nations : l'Etat en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 91-138 et Id., « European Security Identities », 34/1, 1996, p. 103-132.

Notre lecture de la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine rejoint donc la conception schmittienne de la relation ami-ennemi au sens où nous considérons que l'immigration clandestine, tout en ne constituant pas un ennemi existentiel, participe bel et bien à une dynamique politique, et non pas culturelle, d'inclusion et d'exclusion contribuant à la formation d'une communauté politique. Notre lecture rejoint surtout l'anthropologie politique de Thomas Hobbes qui fonde la pensée schmittienne et fait reposer le corps politique sur le socle universel de l'inquiétude. De ce point de vue, le fait que le danger soit représenté en l'occurrence par des étrangers apparaît comme une source de confusion. Cette configuration particulière incite l'observateur à privilégier une lecture ethnique ou culturelle de la menace, alors que ce qui importe avant tout, c'est l'altérité. Le clandestin est d'abord une figure de l'Autre et ensuite seulement un étranger, au sens ethnique, culturel ou national. Comme Norbert Elias et John Scotson l'ont montré dans leur étude consacrée à la construction des relations entre *established* et *outsiders*, la stigmatisation d'un Autre n'a nul besoin d'une différence physique objective et préalable pour se déployer [188]. Pas plus d'ailleurs qu'elle ne nécessite une forte différenciation économique. Cette stigmatisation se crée sur la base d'un rapport de force inégalitaire et sur les fantasmes collectifs élaborés par le groupe établi afin d'assurer sa domination [189]. Ramener la relation *established-outsiders* à des préoccupations raciales ou ethniques revient à s'attarder sur des aspects périphériques de cette relation au détriment de l'essentiel : le rapport de force et l'exclusion du plus faible [190]. Une telle démarche est, selon Elias et Scotson, symptomatique d'un évitement idéologique [191]. Elle tend à essentialiser une différenciation qui est en réalité socialement et politiquement construite.

5. *La peur : une politique ?*

Souligner la fonction politique de la crainte dans la formation du corps social européen nous mène inévitablement à nous interroger sur l'usage intentionnel ou non de cette fonction. En d'autres termes, la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine constitue-t-elle un exemple d'une « politique par la peur » qui serait consciemment et volontairement mise en œuvre par des élites politiques européennes ? La stigmatisation d'une figure inquiétante du migrant clandestin répond-elle à une volonté délibérée de susciter un sentiment de crainte auprès de l'opinion publique afin de favoriser la formation d'une communauté d'appartenance ? Y a-t-il dans le chef du membre du Conseil européen ou des autres institutions européennes un projet prédéfini consistant à façonner les représentations sociales négatives attachées au phénomène de l'immigration afin d'en exploiter le potentiel de légitimation pour l'Union européenne ?

Au-delà du cas particulier de l'immigration clandestine, les réflexions postulant une intention stratégique d'insécurisation dans le chef du politique sont nombreuses. De Nicolas Machiavel à Harold Lasswell, nombre d'auteurs ont vu dans les politiques

---

[188] N. Elias, J. Scotson, *Logique de l'exclusion. Enquête sociologique au cœur des problèmes d'une communauté*, Paris, Fayard, 1997, p. 56.

[189] *Ibid.*, p. 61.

[190] *Ibid.*, p. 56.

[191] *Ibid*.

d'insécurité un instrument au service de la stabilisation de la position des détenteurs de l'autorité. Souvent pertinentes dans le cas de régimes autoritaires enclins à détourner les mécontentements populaires en agitant le spectre d'un ennemi extérieur ou intérieur [192], de telles interprétations peuvent aussi s'appliquer aux démocraties libérales. Les jeux politiques et électoraux peuvent en effet inciter certains dirigeants à recourir à un discours insécurisant pour s'assurer le soutien de leurs opinions publiques [193]. Selon Murray Edelman, « quand l'ennemi est objectivement nuisible, grande est la propension à l'éliminer pour supprimer la menace ; mais une tendance opposée entre en jeu lorsque l'ennemi rassemble les populations derrière un régime ou une cause ; dans ce cas, ceux qui construisent la figure de l'ennemi ont d'excellentes raisons de perpétuer et d'exagérer le péril qu'il représente » [194].

Dans un registre moins stratégique, un lien a également été établi entre le développement du capitalisme contemporain et la production d'une insécurité considérée comme indispensable à la gestion des effets sociaux du système économique. Cette thèse est par exemple celle de certains tenants de la théorie de la pénalisation du social [195]. On la retrouve dans les réflexions des disciples de Michel Foucault relatives à la société disciplinaire qui produirait un « illégalisme normalisé », économiquement et politiquement moins dangereux que les formes multiples et incontrôlées d'illégalismes populaires [196]. Elle est également présente chez Jean Baudrillard qui a insisté sur la fonction de la construction d'un sentiment de peur dans la légitimation de la société de consommation. Pour ce dernier, pour que soit résolue la contradiction fondamentale entre morale puritaine et morale hédoniste, il faut que la quiétude de la sphère privée apparaisse comme valeur arrachée, constamment menacée, environnée par un destin de catastrophe : « La société de consommation se veut Jérusalem encerclée, riche et menacée, c'est là son idéologie » [197]. Plus récemment, le philosophe Giorgio Agamben a prolongé les thèses de Carl Schmitt

---

[192] Les exemples historiques de ce type de stratagèmes sont nombreux. Evoquons par exemple le cas des revendications marocaines à l'égard du Sahara occidental, l'opération de reconquête des îles Malouines entreprise par l'Argentine ou la rhétorique de l'encerclement capitaliste développée par les régimes socialistes au cours de la guerre froide. Voir M. Merle, *Forces et enjeux dans les relations internationales*, Paris, Economica, 1985, p. 168-169.

[193] Evoquons par exemple l'utilisation de la figure de l'ennemi intérieur dans le cadre du maccarthysme ou celle du terroriste dans l'actuelle politique extérieure des Etats-Unis. Voir Y. Viltard, « Le cas Mc Carthy. Une construction politique et savante », *Cultures et conflits*, 43, 2001, p. 13-60 et J. Mueller, « Simplicity and Spook : Terrorism and the Dynamics of Threat Exaggeration », *International Studies Perspectives*, 6, 2005, p. 208-234.

[194] M. Edelman, *Pièces et règles du jeu politique*, *op. cit.*, p. 130.

[195] Voir par exemple L. Wacquant, *Les prisons de la misère*, Paris, Editions Raisons d'Agir, 1999.

[196] Le concept d'illégalisme renvoie à l'ensemble des activités de différenciation, de catégorisation, de hiérarchisation et de gestion sociale de conduites considérées comme indisciplinées. Foucault mobilise ce concept pour rendre compte des transformations intervenues dans les modalités du contrôle social au XIXe siècle. M. Foucault, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1997, p. 299-342.

[197] J. Baudrillard, *La société de consommation. Ses mythes, ses structures*, Paris, Denoël, 1998, p. 34-35.

en soutenant que les Etats contemporains tendent à généraliser et à rendre permanent l'état d'exception qui deviendrait un mode de gouvernement à part entière [198].

Pour certains, ces approches auraient trouvé une vérification empirique dans les suites politiques des attentats du 11 septembre 2001 [199]. Le renforcement des obsessions sécuritaires consécutives à ces événements, tant aux Etats-Unis qu'en Europe, ainsi que la politique de « guerre au terrorisme » qui s'en est suivie ont en effet alimenté les débats autour de la question de l'instrumentalisation politique de la peur. Dans ce cadre, on a souvent dénoncé une manipulation cynique des inquiétudes nées de l'irruption de la violence terroriste dans des sociétés occidentales globalement pacifiées. Parfois marquées par une défiance de principe à l'égard de l'autorité politique, ces interprétations entendaient généralement dévoiler les « stratégies du Prince ». Appliquées à l'étude de la politique européenne de sécurité intérieure, elles supposeraient que derrière la politique menée à l'égard de l'immigration se trouverait un projet sécuritaire plus large. Celui-ci viserait secrètement à brandir la menace des « flots de clandestins » pour justifier l'adoption de dispositions exceptionnelles renforçant le contrôle social exercé sur les citoyens de l'Union ainsi que des atteintes aux droits fondamentaux – notamment la protection de la vie privée.

Selon nous, les théories du *master plan* sécuritaire européen surestiment la capacité des Etats membres à s'entendre sur un projet cohérent en matière d'immigration illégale. Certes, le tableau de bord de Tampere, le programme de La Haye et les divers plans spécifiques ont balisé le développement d'un projet sécuritaire commun, mais la mise en œuvre de ces plans – élaborés par la Commission – ne s'est pas effectuée de manière homogène. Les avancées dans le domaine politiquement très sensible de la sécurité intérieure ont été réalisées de manière désordonnée, sinon avec réticence [200], au gré des pressions suscitées par l'actualité, et non pas suivant un plan précis dont il serait possible de dévoiler la structure cachée en reconstruisant *a posteriori* les étapes successives. Si la sécurisation des documents de voyage et le développement des systèmes d'échange d'informations sont un héritage de la coopération Schengen, leur renforcement récent s'explique très largement par la dynamique suscitée par les attentats du 11 septembre ainsi que par les pressions exercées par les Etats-Unis sur les Etats européens [201]. L'approfondissement des travaux en matière de trafic des êtres humains s'inscrit dans le contexte de l'affaire Dutroux, qui met en lumière la problématique de l'exploitation sexuelle des enfants, tandis que la préoccupation pour la traite des êtres humains résulte pour partie du drame des clandestins chinois

---

[198] G. Agamben, *Homo sacer. L'Etat d'exception*, Paris, Seuil, 2003.

[199] Voir J.-Cl. Paye, « L'état d'exception : forme de gouvernement de l'Empire ? », *Multitudes*, 17 mars 2004 et S. Pallida, « Migrants, étrangers, criminels : le court-circuit sécuritaire à la suite de la « deuxième grande transformation » et la nécessité d'une gestion démocratique du désordre », *loc. cit.*, p. 50-51.

[200] Cette réticence a été manifestée aussi bien par le Parlement européen au nom de la défense des libertés individuelles des citoyens européens et de la protection des droits fondamentaux des migrants que par certains Etats membres agréant difficilement des mesures empiétant sur leurs pouvoirs régaliens. Voir J. Apap, S. Carrera, « Maintaining Security Within Borders : Toward a Permanent State of Emergency in the EU ? », *loc. cit.*, p. 399-416.

[201] J. Lodge, « EU Homeland Security : Citizens or Suspects ? », *loc. cit.*, p. 267-272.

retrouvés morts dans le port de Douvres. Enfin, la création de l'Agence Frontex et des équipes d'interventions rapides aux frontières ne peuvent quant à elles se comprendre s'il l'on ne prend pas en considération la crise migratoire et humanitaire aux frontières Sud de l'Europe.

De manière générale, la coopération européenne en matière d'immigration illégale répond à une logique d'opportunisme politique qui favorise l'émergence de cette question à l'agenda communautaire. Il n'y a pas de projet européen de sécurisation de l'immigration qui aurait été défini préalablement puis mis en œuvre, mais plutôt une conjonction de stratégies nationales aboutissant à un accord politique autour d'un phénomène spécifique. C'est par un processus de sélection politique fonctionnant sur le mode du plus grand dénominateur commun que la question de l'immigration illégale – problématique consensuelle et polymorphe – a été privilégiée par le Conseil européen. Suivant un mécanisme qui rappelle les prophéties auto-réalisatrices de Robert Merton, cette focalisation sur la question des flux migratoires illégaux a entraîné une association toujours plus étroite entre les clandestins et les enjeux de sécurité. Elle a renforcé les stéréotypes et les représentations sociales négatives accompagnant les discours sur les étrangers et justifié de nouveaux dispositifs sécuritaires. Ces dispositifs ont eux-mêmes contribué à la médiatisation et à la spectacularisation de l'immigration clandestine et, partant, suscité de nouvelles inquiétudes appelant de nouvelles réponses [202]. Comme souvent en matière de sécurité, une fois la dynamique de l'insécurisation enclenchée, cette dernière a donc trouvé dans son propre mouvement les conditions de sa reproduction.

La lutte contre l'immigration clandestine – notamment au travers du lien établi avec le terrorisme – s'est en outre forgée une fonction spécifique dans le champ de la sécurité intérieure. Elle permet également de légitimer auprès des opinions publiques l'adoption de dispositifs de sécurité qui n'auraient peut-être pas pu voir le jour en d'autres circonstances. Car si les migrants clandestins ne sont pas aujourd'hui considérés comme des ennemis au sens de Carl Schmitt, ils ont néanmoins été socialement et politiquement transformés en « menace ». Ce rôle suffit amplement à justifier le renforcement des mécanismes de contrôle social qui, bien que destinés à la maîtrise des flux migratoires, sont susceptibles d'être étendus à l'ensemble des citoyens de l'Union. L'immigration a toujours servi de laboratoire social. Les mesures préconisées pour lutter contre l'immigration ont fréquemment annoncé celles appliquées par la suite à l'ensemble de la société [203]. Les dispositifs biométriques prévus pour sécuriser les documents de voyage en sont un exemple parmi d'autres. Il y aurait donc une rencontre entre deux catégories d'intérêts : d'une part, l'intérêt

---

[202] Voir J. Huysmans, « Migrants as a Security Problem : Dangers of « Securitizing » Societal Issues » », *in* R. Miles, D. Thränhardt (ed.), *Migration and European Integration : The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, Londres, Pinter, 1995, p. 64 et R. Van Munster, « The Desecuritisation of Illegal Migration : The Case for a European Belonging Without Community », paper prepared for the PhD-seminar/EUROPA workshop, Department of Political Science and Public Management, University of Southern Denmark, Odense, 26 October 2004, p. 7.

[203] B. Girard, « L'immigration clandestine, mal absolu ? », *loc. cit.*, p. 162 et G. Noiriel, *Etat, nation et immigration*, *op. cit.*, p. 448-505.

des agences et agents de sécurité pour l'amélioration de la coopération opérationnelle et pour la valorisation de leurs compétences en matière de gestion des menaces [204] ; d'autre part, l'intérêt d'une classe politique soucieuse de capter les faveurs des opinions publiques nationales tout en assurant un *output* minimal à la coopération européenne en matière de sécurité intérieure. De cette rencontre naîtrait un dispositif européen de lutte contre l'immigration clandestine dominé par la logique du contrôle.

3. Conclusion

Comme toute politique de sécurité, la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine porte en elle les conditions de sa légitimation et de sa reproduction. Parce qu'elle est avant tout un discours sur le péril migratoire, elle rend visible ce qui, en principe, ne devrait pas exister : l'illégalisme massif constitué par les centaines de milliers de clandestins qui résident irrégulièrement sur le territoire de l'Union ou tentent chaque année d'y pénétrer. Ce faisant, elle nourrit des inquiétudes sociales et alimente des « demandes de sécurité » justifiant le renforcement des dispositifs de contrôle et de surveillance mis en œuvre dans le cadre communautaire. Elle rend également socialement et politiquement acceptables les violations des droits fondamentaux des étrangers qui, commises au nom de la protection des citoyens européens, apparaissent comme une contre-violence préventive, moralement et juridiquement problématique certes mais néanmoins justifiable au nom de l'intérêt supérieur de la sauvegarde de la sécurité publique européenne. Dans cette perspective, la persistance voire l'aggravation du phénomène de l'immigration clandestine ne symbolise pas l'échec de la stratégie de sécurisation des frontières extérieures mais se révèle être au contraire sa condition de possibilité.

Si la politique européenne en matière d'immigration illégale trouve dans sa propre dynamique les conditions de sa perpétuation, elle participe également à la formation et à la consolidation d'une distinction conceptuelle entre *insiders* et *outsiders* qui se traduit par une opposition croissante entre un Autre, correspondant aux ressortissants des pays tiers et en particulier aux ressortissants des pays les plus pauvres, et un « nous » qui, à défaut d'être culturellement homogène, se trouve unifié par un sentiment d'insécurité collectivement partagé. Comme souvent, les logiques d'exclusion et d'inclusion apparaissent ici complémentaires. Ainsi, les mécanismes de rejet et de mise à l'écart des étrangers qui caractérisent la politique en matière d'immigration irrégulière, et plus généralement la politique européenne d'immigration et d'asile, activent un mouvement opposé d'inclusion contribuant à faire émerger l'idée d'une communauté d'appartenance, fondée non pas sur une communauté de langue, de culture ou de religion mais sur l'idée d'une destinée sécuritaire commune au sein d'un espace géographique déterminé.

---

[204] D. Bigo, « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? », *loc. cit.*, p. 23 et Id., *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, *op. cit.*

Conclusion générale

Les barbares sont à nos portes. Le dispositif européen de contrôle des flux migratoires et de gestion intégrée des frontières extérieures renvoie l'image d'une citadelle assiégée, menacée par des vagues d'immigrés clandestins déferlant depuis le Sud et l'Est. Plus que du discours européen à proprement parler, cette impression ressort d'un déséquilibre crucial au sein du cadre politico-juridique de la lutte contre l'immigration illégale. Prépondérance des logiques de contrôle et de répression des flux illégaux par rapport aux stratégies de prévention ; surinvestissement de la problématique du contrôle des frontières alors même que nombre de « sans-papiers » les franchissent au départ en toute légalité : l'objectif communautaire n'est, semble-t-il, ni de réduire les flux migratoires en agissant sur leurs causes, ni de combattre l'exploitation des clandestins par des réseaux criminels. Finalement, la politique de l'Union vise bien davantage à faire obstacle aux déplacements de personnes collectivement présentées comme indésirables *a priori* – car considérées comme menaçantes pour les structures sociales, politiques et culturelles européennes – et à organiser leur retour « efficace, en temps voulu et durable » [1] lorsqu'elles sont arrivées aux frontières extérieures de l'Union ou sur le territoire d'un Etat membre.

Ce déséquilibre contribue à construire et à diffuser auprès des populations européennes des représentations sociales du migrant illégal marquées par la suspicion et la peur. L'Union européenne opère plus précisément une inversion de la relation menaçant-menacé et tend à se présenter sous les seuls habits de la victime dont la sécurité serait mise en péril par le phénomène de l'immigration illégale. Ce faisant, l'Union minimise, voire légitime, les conséquences humaines de ses choix politiques.

---

[1] Proposition relative à un programme d'aide au retour, 14673/02 limite, Bruxelles, 25 novembre 2002, p. 5.

La sécurisation des frontières entraîne en effet pour les clandestins une prise de risque accrue lors de tentatives de passage en Europe qui se révèlent coûteuses en vies humaines. Les choix politiques de l'Union justifient également de manière indirecte des violations des droits fondamentaux des migrants, tant au sein des Etats membres que dans les pays de transit, et posent des entraves non négligeables à l'exercice du droit d'asile.

1. Immigration illégale et légitimité dans l'Union européenne : la fin d'un paradoxe

Nous avons choisi de prendre pour point de départ les enjeux de légitimité entourant l'action de l'Union européenne dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine. Nous avons souligné que l'approche essentiellement sécuritaire de la gestion des flux migratoires illégaux était problématique, non seulement sous l'angle de la protection des droits des migrants mais également sous l'angle de la légitimité de l'Union. Premièrement, la logique d'exclusion et la limitation des droits des ressortissants des pays tiers qui caractérisent le processus de sécurisation des flux migratoires se révèlent être en contradiction avec les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité sous-tendant le projet d'intégration européenne [2]. Cette logique d'exclusion conduit l'Union à se mettre en porte-à-faux avec ses propres valeurs et à restreindre l'« universalité » de ses principes fondateurs aux seuls ressortissants communautaires. Le renforcement des droits et des protections dont bénéficient les citoyens de l'Union s'accompagne en effet du développement d'une politique de contrôle des déplacements des étrangers de plus en plus restrictive qui s'avère éminemment insécurisante pour les clandestins. Deuxièmement, en faisant de la lutte contre l'immigration clandestine une dimension essentielle de sa politique de sécurité intérieure, l'Union prend le risque de souligner son incapacité à assurer un contrôle efficace des flux migratoires, alors même que la décision d'amorcer une coopération européenne en matière de sécurité intérieure répond initialement à une volonté de renforcer la légitimité d'un processus d'intégration européenne en crise depuis les années 1970.

En un sens, l'investissement du thème de la sécurité est une conséquence directe de la création d'une citoyenneté européenne qui constitue elle-même une réponse politique à la problématique du déficit de légitimité. La sécurité et la citoyenneté sont en effet indissociablement liées et constituent le socle de légitimité propre à l'ordre politique libéral. En s'engageant sur la voie d'une citoyenneté européenne, l'Union souligne la nécessité d'une participation accrue des individus dans la vie politique européenne mais crée par la même occasion de nouvelles responsabilités dans le chef de ses institutions. Le traité d'Amsterdam fixe ainsi l'objectif du maintien et du développement d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes » [3]. L'Union se présente dans ce cadre comme un acteur directement impliqué dans la protection des personnes. Cette fonction de sécurité lui offre un potentiel de légitimation exceptionnel mais contient aussi les

[2] Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, préambule.

[3] Article 2 (ex-article B) du traité UE.

germes d'une crise majeure pour peu que cette fonction ne soit pas remplie de manière satisfaisante. Du point de vue européen, l'intégration de la coopération en matière de sécurité est un pari politique osé puisque l'Union ne dispose d'aucun moyen coercitif spécifique lui permettant de mener de manière autonome une politique de sécurité intérieure. En plaçant le combat contre les clandestins en tête de l'agenda politique, l'Union s'est donc engagée sur une voie hasardeuse. Ce choix pourrait annoncer une détérioration de l'image de l'Union auprès des opinions publiques et, partant, une nouvelle crise de légitimité pour les institutions communautaires. Le contrôle migratoire tient, en effet, de la gageure politique.

Même si la gestion effective des flux était tout simplement possible, un tel contrôle apparaîtrait en contradiction avec la logique d'une économie globalisée. L'exigence de mobilité des capitaux, des marchandises, des savoirs et de la main-d'œuvre qui caractérise le capitalisme contemporain se combine mal avec la volonté de limiter la mobilité des individus considérés comme « surnuméraires » – économiquement ou politiquement. De ce point de vue, nous rejoignons Zygmunt Bauman qui souligne l'importance de la mobilité des personnes dans les nouveaux processus de différenciation sociale. Il nous semble toutefois que le clivage entre le « monde d'en haut » et le « monde d'en bas » n'oppose pas un monde global dans lequel l'espace ne serait plus une contrainte à un monde local dont les habitants ne pourraient pas se déplacer et devraient par conséquent subir passivement les bouleversements du monde [4], mais concerne davantage les conditions de la mobilité. La ligne de partage ne distingue pas des populations riches et mobiles et des populations pauvres et condamnées à la fixité mais des groupes sociaux dont la mobilité est valorisée et présentée comme légitime et d'autres dont les déplacements sont au contraire présentés comme illégitimes et néfastes. Ce que révèle l'étude des flux migratoires illégaux, ce n'est pas un clivage mobiles/immobiles qui recouperait une division Nord/Sud mais une mobilité du « monde d'en bas » associée à une stigmatisation, voire à une criminalisation, de cette même mobilité lorsqu'elle est exercée par le « monde d'en haut ».

Toute velléité de maîtrise des flux migratoires se voit par ailleurs mise en échec par les contraintes juridiques propres à l'Etat de droit et, surtout, par la difficulté de la coopération entre les Etats membres. En effet, si l'objectif de lutter contre l'immigration s'est bel et bien imposé comme l'une des priorités du Conseil européen en matière de sécurité intérieure, la mise en œuvre de cette coopération est aujourd'hui entravée par les réticences des Etats lorsqu'il s'agit de dégager les moyens financiers et humains nécessaires à cette coopération ou d'accepter une délégation de l'exercice de leur souveraineté au profit des institutions communautaires. L'Agence Frontex, considérée par certains comme une première étape vers la création d'un corps européen de garde-frontières [5], n'exerce en réalité qu'une fonction de coordination et reste largement

[4] Z. Bauman, *Le coût humain de la mondialisation*, Paris, Hachette, 2000, p. 135.

[5] Voir la position du directeur de l'Agence Frontex, Ilkka Latinen. I. Latinen, « Aspects and Recent Development on Border Security », *in* Fr. Julien-Lafferière, H. Labayle, Ö. Edström (dir.), *La politique européenne d'immigration et d'asile : bilan critique cinq ans après Amsterdam – The European immigration and Asylum Policy : Critical Assessment Five Years after the Amsterdam Treaty*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 125.

dépendante de la volonté des Etats. En matière de production normative, la plupart des textes adoptés dans le domaine de la lutte contre l'immigration illégale témoignent de la même volonté de préserver les fonctions régaliennes des Etats membres. Même lorsque les dispositions adoptées le sont à la majorité qualifiée, comme dans le cadre de la politique des visas, les modalités de leur application permettent aux Etats de conserver une très large autonomie. En définitive, les attributs étatiques de souveraineté relatifs à l'accès des étrangers au territoire national sont à l'heure actuelle fondamentalement préservés. L'Union européenne ne s'est pas substituée à ses Etats membres et ne peut donc agir sans leur consentement. L'espace européen reste à ce titre une mosaïque de territoires nationaux bien plus qu'il ne constitue un territoire unifié.

Afin d'élucider la tension existant entre l'ambition du discours européen sur l'immigration illégale, d'un côté, et le risque politique inhérent à ce choix, de l'autre, nous avons décidé d'étudier la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine en tant que politique de sécurité plutôt que sous l'angle plus classique d'une analyse des politiques publiques. Le champ sécuritaire mobilise en effet un registre de légitimité spécifique dans lequel les catégories habituelles de l'évaluation de l'action des pouvoirs publics sont éclipsées par la référence à des périls présentés comme existentiels pour le corps social. Le champ de la sécurité ouvre en outre la perspective d'une « situation d'exception » justifiant une mise entre parenthèses des contraintes juridiques et politiques prévalant en temps ordinaires. Il se caractérise enfin par une dynamique circulaire articulant les processus de sécurisation et d'insécurisation, dynamique ne répondant pas nécessairement aux couples légitimité-efficacité ou légitimité-participation applicables à la plupart des autres domaines de l'action publique.

Partant d'une approche constructiviste soucieuse de conserver un ancrage épistémologique dans le positivisme, nous avons choisi de considérer la politique européenne de lutte contre l'immigration comme une pratique discursive. Dans cette optique, les orientations politiques définies par le Conseil européen et les dispositions juridiques adoptées par le Conseil des ministres ont été appréhendées comme les éléments d'un discours légitime sur la menace proposant une lecture particulière du phénomène de l'immigration illégale et contribuant à façonner la réalité sociale. Une telle approche nous a permis de souligner que la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine ne peut être ramenée à ses objectifs affichés et que, pour la comprendre, il importe d'en dévoiler les dimensions non explicites.

Suivant cette ligne directrice, notre recherche a tout d'abord souligné la dimension « spectaculaire » de la coopération. En cela, elle a rejoint et confirmé certains travaux réalisés précédemment par Didier Bigo, Virginie Guiraudon, Christian Joppke ou Mathieu Bietlot [6]. Nous avons montré qu'à certains égards il apparaît moins important de stopper des flux migratoires illégaux, dont on s'accorde à reconnaître le caractère

[6] Voir D. Bigo, *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996 ; V. Guiraudon, Chr. Joppke, « Controlling a New Migration World », *in* V. Guiraudon, Chr. Joppke (ed.), *Controlling a New Migration World*, Londres et New York, Routledge, 2001, p. 12-13 et M. Bietlot, « Le camp, révélateur d'une politique inquiétante de l'étranger », *Cultures et Conflits*, 57, 2005, p. 231.

inéluctable, que de rétablir l'illusion du contrôle. Parfois explicite comme dans le cas de la coopération en matière de retours – dont une des fonctions est d'envoyer un « signal fort » quant à la détermination politique de l'Union européenne [7] – cette stratégie de visibilité est le plus souvent implicite. Les récentes opérations HERA et NAUTILUS menées dans l'Atlantique et la Méditerranée par l'Agence Frontex n'ont, par exemple, eu qu'un faible impact en termes de réduction des flux. Elles ont pourtant symbolisé l'action européenne dans le contexte de la crise humanitaire de l'été 2006 et forgé l'idée – largement erronée – d'une coopération opérationnelle européenne concrète et déterminée. Destinée aux candidats à l'immigration clandestine que l'on tente de dissuader d'entreprendre un voyage vers l'Europe, cette spectacularisation du combat européen contre les illégaux s'adresse aussi et peut-être surtout aux opinions publiques nationales, à l'égard desquelles il importe de faire état de l'action des pouvoirs publics en matière d'immigration. Elle s'inscrit alors dans une stratégie de captation des électorats nationaux s'appuyant sur la peur des étrangers et sur une « demande sociale de sécurité » – réelle ou supposée – impliquant l'adoption de mesures restrictives à leur encontre.

Les dimensions non explicites de la politique européenne de lutte contre l'immigration clandestine ne peuvent cependant être réduites à cette seule spectacularisation de l'action communautaire. Une telle interprétation ne donne aucun indice en ce qui concerne le mécanisme de légitimation de l'ordre politique européen. La dimension spectaculaire constitue certes une réponse satisfaisante lorsqu'il s'agit de comprendre la fonction légitimatrice de la politique de lutte contre l'immigration illégale pour des gouvernements nationaux confrontés à leurs opinions publiques nationales. En revanche, cette hypothèse ne permet de comprendre ni sa fonction de légitimation au niveau européen, ni les raisons de la focalisation des chefs d'Etat et de gouvernement sur cette question particulière. Poursuivant notre analyse, nous avons dès lors émis l'hypothèse d'une dimension non explicite susceptible d'expliquer la stratégie européenne à l'égard des flux illégaux. Mobilisant une grille d'analyse construite autour de la division ami-ennemi élaborée par Carl Schmitt, nous avons montré que cette politique contribuait à façonner une représentation insécurisante du monde social dans laquelle émergeait un couple menaçant-menacé susceptible de structurer une identité collective européenne.

2. La peur de l'Autre, vecteur de la formation d'un corps politique européen

Le couple conceptuel ami-ennemi est constitutif de l'ordre politique. Il laisse entrevoir la perspective d'un combat décisif contre un adversaire commun et constitue à ce titre un puissant vecteur d'unification. Il construit une distinction entre un *eux* et un *nous* participant à la définition des contours du corps politique et offre à l'autorité politique une capacité de mobilisation et de légitimation exceptionnelle. La force de l'inimitié politique permet en particulier d'occulter les divisions morales, esthétiques, religieuses ou économiques qui traversent le corps social. La division ami-ennemi constitue par ailleurs le critère de la souveraineté d'un ordre politique puisque la capacité à désigner l'ennemi est la condition première de l'indépendance d'une

[7] Proposition relative à un programme d'aide au retour, *op. cit.*, point 36.

communauté. Dès lors, afin de pouvoir mobiliser la grille d'analyse schmittienne dans le cadre d'une étude sur l'Union européenne, une distinction conceptuelle s'imposait entre les notions d'ennemi et de menace. Au premier, impliquant la présence d'un groupe social politiquement organisé susceptible de détruire son adversaire, nous avons préféré le second, qui tout en supposant un péril sécuritaire majeur n'implique pas forcément la présence d'un adversaire politiquement organisé. Cela étant, nous avons montré que les deux concepts étaient susceptibles de participer à la définition du *nous* dans la mesure où l'ennemi comme la menace impliquent une référence à la figure de l'*Autre*.

Sur cette base, nous avons considéré que le discours européen sur l'immigration clandestine pouvait être assimilé à un discours sur les périls activant une dynamique inclusion-exclusion. Pour autant, il s'agissait moins de souligner l'intérêt de la lecture schmittienne de la politique de lutte contre l'immigration clandestine que de mettre en évidence les implications d'une telle conception en ce qui concerne la nature de la communauté politique qui serait ainsi créée. La référence à la division ami-ennemi permet en effet d'envisager la formation et le renforcement d'une communauté politique européenne indépendamment de toute considération culturelle, éthique ou procédurale. En cela, notre réflexion s'est délibérément située à l'écart des approches plus conventionnelles sur la question de la « communauté » européenne, approches qui soit postulent l'apparition prochaine d'une culture européenne, soit substituent à cette dernière la perspective d'une identité post-nationale s'appuyant sur des principes communs. D'un côté, la politique en matière d'immigration clandestine ne témoigne pas de l'émergence d'une identité qui serait fondée sur une culture pré-politique commune. Ce n'est pas au premier chef sur la base d'un « imaginaire culturel partagé » [8] préexistant que se construirait le sentiment d'appartenance résultant de la dynamique de l'inclusion et de l'exclusion. Certes, les préoccupations d'ordre culturel ou sociétal peuvent expliquer certaines des orientations politiques privilégiées par l'Union. Mais ces préoccupations restent profondément ancrées dans les réalités nationales, bien plus qu'elles ne témoignent d'une quelconque identité commune. De l'autre côté, l'unité européenne qui émergerait de la politique commune de lutte contre l'immigration clandestine ne rejoint pas non plus la voie du patriotisme constitutionnel envisagée par Jürgen Habermas. Dans ce domaine moins encore que dans tout autre, l'unification ne pourrait renvoyer à un attachement à des valeurs supérieures qui seraient partagées par l'ensemble des Etats membres. Ce ne sont pas des principes éthiques abstraits – et certainement pas les principes sous-tendant la charte des droits fondamentaux, à savoir l'Etat de droit et la défense des droits de l'homme – qui constituent le ciment de l'action communautaire en matière d'immigration. Cette action ne résulte pas plus de la mise en œuvre de mécanismes délibératifs démocratiques qui supposeraient l'existence d'une opinion publique européenne consciente de sa propre existence [9].

---

[8] A. Rea, « Le racisme européen ou la fabrication du « sous-blanc » », *in* Id. (dir.), *Immigration et racisme en Europe*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 169.

[9] Voir J. Habermas, *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 1998, p. 70-71.

En nous appuyant sur la logique de la division ami-ennemi, nous avons par conséquent voulu proposer une approche alternative de la problématique du « peuple » européen qui n'emprunte ni à aux conceptions « essentialistes » de la communauté ni aux conceptions « libérales » de l'ordre politique. Il nous a semblé qu'examiné sous l'angle particulier de la sécurité intérieure, le tropisme de l'unification observé dans le cadre de la politique de lutte contre l'immigration clandestine renvoyait clairement aux thèses pré-nationales et pré-libérales de Thomas Hobbes. En effet, l'œuvre de l'auteur anglais vise précisément à penser la formation de l'ordre politique en l'absence de communauté pré-politique ou de valeurs partagées. La fiction du contrat social est un outil conceptuel permettant d'envisager le passage d'une multitude composée d'individus isolés (*multitudo*) à un peuple présenté comme une personne artificiellement instituée (*populus*) [10]. De toute évidence, la politique européenne de sécurité intérieure ne s'apparente certes pas à la manifestation d'un contrat social qui aurait été conclu entre tous les Européens. Le pacte hobbesien implique que les hommes renoncent à leur droit individuel à la violence en échange de la protection du souverain. Or, si l'intégration européenne renvoie effectivement à la logique d'un pacte destiné à écarter le spectre de la guerre intra-européenne et de l'agression extérieure, l'Union n'a jamais disposé d'une quelconque capacité de coercition à l'encontre de ses composantes, qu'il s'agisse des Etats ou des individus. Toute analogie serait par conséquent abusive. L'intérêt de la réflexion de Hobbes ne réside donc pas dans la théorie du contrat social, qui est avant tout une théorie de la souveraineté. Il se situe plutôt dans les fondements théoriques du pacte social.

Afin de rendre possible et durable le passage du multiple au public – c'est-à-dire du désordre à l'ordre –, Hobbes choisit de faire reposer le contrat social sur l'expérience humaine la plus universelle : celle de la peur. L'ordre politique se construit au départ d'une anthropologie politique mettant en lumière un affect qui est à la fois une émotion commune à tous les hommes et une force mobilisatrice sans égale. C'est cette anthropologie politique qui nous apparaît déterminante. C'est elle qui nous permet de comprendre le processus de définition de *Soi* et de l'*Autre* au cœur de la politique de sécurisation de l'espace européen. Car derrière Carl Schmitt et la division conceptuelle entre ami et ennemi, on retrouve en réalité des catégories beaucoup plus anciennes. Le critère décisionniste schmittien de la possibilité de la guerre entre des groupes organisés n'a de sens que par rapport aux caractéristiques humaines bien plus fondamentales que sont la crainte du danger et la volonté de s'en libérer. Le rassemblement des individus et la constitution d'un ordre politique unifié dépend directement de la capacité à désigner l'ennemi, c'est-à-dire de la capacité à mobiliser politiquement le sentiment de crainte que chacun est susceptible d'éprouver face à un phénomène ou à un groupe présenté comme menaçant.

Dans ce contexte, le processus de construction sociale d'une image insécurisante du migrant clandestin est une modalité particulière du mécanisme d'identification d'un *Autre* indispensable à la constitution et à la perpétuation du corps politique. Au plan européen, la figure du clandestin pourrait ainsi s'apparenter à d'autres

[10] Voir Th. Hobbes, *Le Citoyen ou les fondements de la politique*, Paris, Garnier-Flammarion, 1982, p. 148-150.

figures de l'altérité ayant historiquement contribué à la structuration d'un sentiment d'appartenance à une communauté européenne : le péril soviétique tout au long de la guerre froide, le demandeur d'asile dans les années 1990, voire les Etats-Unis, qui auraient, si l'on en croit Derrida et Habermas, involontairement favorisé l'émergence d'une opinion publique européenne en suscitant une opposition partagée par nombre d'Européens contre l'intervention militaire en Irak [11]. Nous avons toutefois montré que la construction du « péril migratoire » n'était pas pour autant le fruit d'une stratégie délibérée [12]. Elle répond à une dynamique politique de fabrication du consensus caractéristique du fonctionnement du régime politique de l'Union européenne [13]. En décidant de s'engager sur la voie de la coopération en matière de sécurité intérieure, les Etats membres ont mis en place un cadre institutionnel qu'il convenait d'utiliser afin d'éviter la paralysie politique et la crise de légitimité qui en aurait résulté. Le contrôle des flux migratoires a représenté un enjeu singulièrement peu conflictuel pour les Etats membres. L'immigration clandestine, parce qu'elle est une préoccupation nationale pour la plupart des gouvernements, et parce qu'elle peut être facilement connectée à d'autres problématiques sécuritaires – le terrorisme ou la criminalité organisée –, est apparue comme un thème consensuel pouvant être positionné en tête de l'agenda de la justice et des affaires intérieures.

3. Sécurité intérieure européenne et recomposition des modes de gouvernement

Notre choix méthodologique initial consistait à opérer un retour vers la théorie politique classique. Il s'appuyait sur une intuition : celle de la pertinence des catégories traditionnelles de la science politique pour l'étude de l'intégration européenne. Cette intuition trouve sa confirmation au terme de notre recherche. Il apparaît que, loin d'être la manifestation d'une réalité politique totalement inédite, certains aspects du fonctionnement de l'Union européenne peuvent être appréhendés au travers d'une grille de lecture empruntant ses principaux concepts aux théories de l'Etat et aux travaux classiques de sociologie politique. Mais la pertinence réaffirmée du cadre conceptuel classique de la science politique ne signifie en rien que l'Union puisse être assimilée à un ordre politique étatique. Elle n'en a aucun des attributs principaux, au premier rang desquels se trouvent la souveraineté et les monopoles coercitif et fiscal. Cela ne signifie pas non plus que l'Union est un ordre politique étatique en devenir. Son parcours historique ne suit pas le processus socio-historique

[11] Les manifestations du 15 février 2003 contre l'intervention américaine en Irak, organisées simultanément à Barcelone, Berlin, Bruxelles, Madrid, Londres ou encore Paris, constitueraient l'acte de naissance de cette opinion publique européenne. Voir J. Derrida, J. Habermas, « Europe : plaidoyer pour une politique extérieure commune », *Libération*, 31 mai 2003. Voir également à ce sujet D. Reynié, « L'idée d'une « opinion européenne » », *Raisons politiques*, 19, 2005, p. 99-117 et P. Magnette, *Au nom des peuples. Le malentendu constitutionnel européen*, Paris, Cerf, 2006, p. 140-141.

[12] « Non délibérée » ne signifie pas « inconsciente », comme en témoigne la volonté de désécurisation des flux migratoires manifestée à Amsterdam et Tampere.

[13] Voir P. Magnette, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 147-150

de formation de l'Etat-nation tel qu'il a été reconstruit, par exemple, par Norbert Elias ou Charles Tilly [14]. L'Union européenne s'écarte de cet idéal-type de l'Etat en raison tant du caractère limité de l'européanisation dans certains domaines que de l'ordre de la succession des étapes de l'intégration. Le politologue norvégien Stein Rokkan distingue en effet quatre phases historiques dans la formation de l'Etat contemporain qui correspondent chacune à un élargissement progressif de ses fonctions [15] : la mise en place de mécanismes destinés à assurer la sécurité des sujets, la construction de la nation par le développement de politiques de l'identité (instruction publique, politique culturelle, etc.), la démocratisation et la mise en place de mécanismes de régulation économique et de redistribution des richesses. A l'exception des mécanismes de régulation économique, l'européanisation n'a pas véritablement affecté l'exercice de ces fonctions [16]. De ce point de vue, l'intégration européenne s'apparente davantage à un prolongement du « quatrième âge » de l'Etat qu'à la répétition, à un niveau supérieur, du processus historique de la construction d'un Etat.

Dans les domaines de la sécurité intérieure et de l'immigration, l'action communautaire ne donne aucun indice d'une substitution progressive de l'Europe aux Etats membres. Il n'y a pas de rupture avec la logique étatique mais plutôt une évolution s'inscrivant dans la logique d'une recomposition des modes de gouvernement ayant trait aux modes de légitimation de l'autorité politique et aux techniques de gouvernement.

En matière de légitimation de l'autorité, la monopolisation des moyens légitimes de la coercition semble aujourd'hui secondaire par rapport à la capacité des gouvernants à produire un discours sur l'insécurité et la lutte contre celle-ci. Face à l'intolérance des individus à l'égard de la violence dans des sociétés occidentales globalement pacifiées et face à la perte de confiance dans les capacités régulatrices de l'Etat dans les champs économique et social, les gouvernants sont amenés à puiser abondamment dans le registre de l'insécurité civile pour compenser la légitimité perdue dans le champ social. Les politiques publiques de sécurité et surtout les discours sur l'insécurité deviennent un enjeu central pour le combat politique et la légitimation des pouvoirs publics. Cette dématérialisation partielle de la fonction de sécurité autorise l'Union européenne à jouer un rôle croissant dans le champ de la sécurité intérieure alors que les moyens de la coercition – police, justice, armée, services douaniers – restent attachés aux Etats.

En ce qui concerne la transformation des techniques de gouvernement, on constate de même une évolution marquée par un relatif adoucissement de la gestion du corps social. L'exercice quotidien des fonctions de sécurité passe 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. Après l'âge de la police, nous sommes entré dans celui du *policing*, qui suppose une articulation plus subtile du contrôle social et de la coercition correspondant à l'objectif actuel de combiner les impératifs de liberté et de

---

[14] N. Elias, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1990 et Ch. Tilly, *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe. 990-1990*, Paris, Aubier, 1992.

[15] St. Rokkan, *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe : The Theory of Stein Rokkan*, New York, Oxford, University Press, 1996.

[16] P. Magnette, *Le régime politique de l'Union européenne*, *op. cit*., p. 49-60.

sécurité [17]. Plus simplement, le *policing* souligne le rôle des pratiques de surveillance ainsi que l'importance croissante des processus d'identification et d'évaluation des dangers dans les politiques de sécurité. Sans être écartée, la coercition n'apparaît plus comme le moyen privilégié de l'action publique. Sa fonction est supplétive et ne s'exerce qu'en dernier recours, lorsque toutes les stratégies proactives ont échoué. 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.

La création d'un espace européen sans frontière intérieure s'inscrit pleinement dans cette évolution. La disparition des contrôles frontaliers favorise l'essor de formes nouvelles de contrôle social basées sur la collecte et l'échange d'informations. Les systèmes informatiques d'échange d'informations SIS, VIS, FADO ou encore EURODAC, élaborés dans le cadre d'une politique de contrôle des flux migratoires, sont à l'origine d'un quadrillage qui tend à couvrir l'ensemble du corps social. Avec l'élargissement et l'interconnexion croissante des bases de données, on observe une multiplication des lieux et des occasions de contrôle au sein d'un espace pourtant réputé « sans frontières ». Ce contrôle apparaît toutefois de moins en moins visible et de moins en moins sensible pour les individus dont la mobilité aura été préalablement considérée comme légitime. De ce point de vue, notre recherche confirme les thèses d'un « *policing* transnational » ou d'une « police en réseaux » avancées respectivement par James Sheptycki et Didier Bigo [18]. Ce dernier émet cependant l'hypothèse d'un « Etat post-hobbesien », dans lequel la frontière ne serait plus le mode de contrôle exclusif des gouvernants sur les populations et où les nouveaux bornages résulteraient des réseaux de relations de voyage, de l'intensité des contacts, des proximités symboliques et non de la géographie [19]. Il nous semble au contraire que les concepts de frontière et de territoire ont gagné une importance nouvelle ces dernières années. Ce qui frappe, lorsque l'on étudie la politique commune de lutte contre l'immigration illégale, ce n'est pas l'effacement de la notion de frontière mais, à l'inverse, sa réapparition suivant des modalités que l'on pensait appartenir à d'autres lieux ou à une autre époque. En fait, la libre circulation des personnes, la formation d'un espace européen ou encore la mise en place de techniques de contrôles à distance n'éclipsent pas les frontières : elles les déplacent. Car si la frontière nationale n'est effectivement plus au cœur des politiques de sécurité, elle y est remplacée par la frontière extérieure de l'Union. Le discours européen sur l'immigration et les pratiques de sécurisation de l'espace communautaire sacralisent cette dernière et forgent le mythe de son étanchéité. Ce faisant, ils reproduisent à une autre échelle la

---

[17] J. Sheptycki, *En quête de police transnationale. Vers une sociologie de la surveillance à l'ère de la globalisation*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2005, p. 28-30.

[18] *Ibid*., p. 225-244 et D. Bigo, *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, *op. cit.*, p. 13-21.

[19] D. Bigo, *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, *op. cit.*, p. 341-343.

symbolique de la territorialité qui a présidé à la formation de l'Etat [20]. Ils confortent ainsi le sentiment d'une entité politique unifiée.

Sans doute la stratégie de sécurisation de l'espace européen peut-elle s'avérer payante. Pendant près de quatre siècles, l'édification d'une communauté politique s'est appuyée sur la construction d'un espace mental symboliquement ancré dans un territoire géographique. Une telle construction politique est cependant intrinsèquement liée à des phénomènes d'exclusion et mène presque toujours à la stigmatisation d'un *Autre* réputé dangereux. Aujourd'hui, le clandestin est certes susceptible de représenter cette figure unificatrice de l'altérité. Mais nous ne saurions conclure sans rappeler que les Etats membres, en créditant une vision insécurisante des migrants, favorisent par la même occasion les réactions conservatrices et populistes de leurs opinions publiques. Celles-ci nourrissent des fantasmes et des peurs qui, n'en déplaise à Thomas Hobbes, conduisent bien plus souvent au repli sur soi et à la xénophobie qu'à l'ouverture et à la générosité. En trouvant son *Autre*, l'Europe aurait trouvé son *demos*. Et si elle y perdait plutôt ses valeurs ? Celles-là mêmes pour lesquelles tant de clandestins ont perdu la vie ou la risqueront demain.

[20] Voir M. Anderson, *Frontiers. Territory and State formation in the Modern World*, Cambridge, Polity Press, 1996.

Bibliographie

1. Ouvrages

ADLER, E., BARNET, M. (ed.), *Security Communities*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1998.

AGAMBEN, G., *Homo sacer*, Paris, Seuil, 1998.

ALBERT, M. (*et al.*), *Identities, borders and orders : rethinking international relations theory*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2001.

ANDERSON, M., *Frontiers. Territory and State formation in the Modern World*, Cambridge, Polity Press, 1996.

— (*et al.*), *Policing the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

—, APAP, J. (ed.), *Police and Justice Co-operation and the New European Borders*, The Hague, London, New York, Kluwer Law International, 2002.

—, BORT, E., *The Frontiers of the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2001.

AUSTIN, J., *Quand dire, c'est faire = how to do things with words*, Paris, Seuil, 1991.

BADIE, B., SADOUN, M. (dir.), *L'Autre. Etudes réunies pour Alfred Grosser*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

—, SMOUTS, M.-Cl., *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques & Dalloz, 1995.

BARBE, E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne. Un espace de liberté, de sécurité et de justice*, Paris, La Documentation française, 2002.

BARTOLINI, St., *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building and Political Structuring between the Nation-state and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

BARREA, J., *Théorie des relations internationales. La grammaire des événements*, Louvain-la-Neuve, Artel, 1994.

BATTISTELA, D., *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

BAUMAN, Z., *Le coût humain de la mondialisation*, Paris, Hachette, 2000.

BECK, U., GIDDENS, A., LASH, Sc. (ed.), *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Stanford, Stanford University Press, 1994.

BECK, U., *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 2001.

BERGER, P., LUCKMANN, Th., *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 1996.

BERTHELET, P., *Le droit institutionnel de la sécurité intérieure européenne*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2003.

BIEBER, R., MONAR, J. (ed.), *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*, Brussels, European Interuniversity Press, 1995.

BIGO, D. (dir.), *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, Complexe, 1992.

—, *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

—, GUILD, E. (ed.), *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, Aldershot, Ashgate, 2005.

BOGUSZ, B., CHOLEWINSKI, R., CYGAN, A., SZYSZCZAK, E. (ed.), *Irregular Migration and Human Rights : Theoretical, European and International Perspectives*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

BOMMES, M., GEDDES, A. (ed.), *Immigration and Welfare. Challenging the Borders of the Welfare State*, London and New York, Routledge, 2000.

BONNEFOI, S., *Europe et sécurité intérieure : TREVI, Union européenne, Schengen*, Paris, Delmas, 1997.

BOURDIEU, P., *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982.

BOUTEILLET-PAQUET, D., *L'Europe et le droit d'asile. La politique européenne d'asile et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale*, Paris, L'Harmattan, 2001.

BRION, F., REA, A., SCHAUT, Chr., TIXHON, A. (dir.), *Mon délit ? Mon origine*, Bruxelles, De Boeck Université, 2001.

BRUBACKER, R., *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press, 1992.

BRUNETEAUX, P., *Maintenir l'ordre. Les transformations de la violence d'Etat en régime démocratique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

BURDEAU, G., *L'Etat*, Paris, Editions du Seuil, 1992.

BUZAN, B. (*et al.*), *The European Security Order Recast : Scenarios for the Post-Cold War Era*, London, Pinter, 1990.

—, *People, States and Fear*, *An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London, New York Pearson and Longman, 1991.

—, WÆVER, O., DE WILDE, J., *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder, London, Lynne Rienner Publishers, 1998.

CALOZ-TSCHOPP, M.-Cl., *Les étrangers aux frontières de l'Europe et le spectre des camps*, Paris, La Dispute, 2004.

CAMPBELL, D., *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Manchester, Manchester University Press, 1998.

CARBASSE, J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.

CARLIER, J.-Y., VANHEULE, D. (ed.), *Europe and refugees : A challenge ? – L'Europe et les réfugiés : un défi ?*, The Hague, Kluwer Law international, 1997.

CARLSNAES, W., RISSE, Th., SIMMONS, B. (ed.), *Handbook of International Relations*, London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publications, 2002.

CARTUYVELS, Y., MARY, Ph. (dir.), *L'Etat face à l'insécurité. Dérives politiques des années 90*, Bruxelles, Labor, 1999.

CASTEL, R., *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, La République des idées/ Seuil, 2003.

CHEVALIER, L., *Classes laborieuses et Classes dangereuses*, Paris, Librairie générale française, 1978.

CHEVALLIER, J. (*et al.*), *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.
—, *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, 2003.
CHEVALLIER-GOVERS, C., *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999.
CLARK, S., *State and Status. The Rise of the State and Aristocratic Power in Western Europe*, Cardiff, University of Wales, 1995.
COHEN, St., *Folks devils and moral panics. The creation of Mods and Rockers*, London, MacGibbon and Kee, 1972.
COLLIOT-THÉLÈNE, C., *Le désenchantement de l'Etat. De Hegel à Weber*, Paris, Les Editions de Minuit, 1992.
COMMAILLE, J., DUMOULIN, L. et ROBERT, C. (dir.), *La juridicisation du Politique. Leçons scientifiques*, Paris, LGDJ, 2000.
COLSON, Br., *Le Tiers-monde dans la pensée stratégique américaine*, Paris, Institut de stratégie comparée, 1994.
COX, R.W. (ed.), *The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order*, Tokyo, New York, Paris, United Nations University Press, 1997.
CRAWFORD, R., *Idealism and Realism in International Relations. Beyond the discipline*, London and New York, Routledge, 2000.
CRÉPEAU, Fr., *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant, 1995.
CRETTIEZ, X., PIAZZA, P. (dir.), *Du papier à la biométrie. Identifier les individus*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.
CURTIS, N., *War and Social Theory. World, Value and Identity*, New York, Palgrave-Macmillan, 2005.
DAVID, Ch.-Ph. (dir.), *Les études stratégiques. Approches et concepts*, Québec, Centre québécois de relations internationales, 1989.
—, *La guerre et la paix : approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.
—, ROCHE, J.-J., *Théories de la sécurité*, Paris, Montchrestien, 2002.
DE BRUYCKER, Ph. (dir.), *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union européenne / Regularisations of illegal immigrants in the European Union*, Bruxelles, Bruylant, 2000.
— (ed.), *The Emergence of a European Immigration Policy*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
DE LOBKOWICZ, W., *L'Europe de la sécurité intérieure. Une élaboration par étapes*, Paris, La Documentation française, 2002.
DELUMEAU, J., *La Peur en Occident (XIVe-XVIIIe siècles). Une cité assiégée*, Paris, Fayard, 1978.
—, *Le péché et la peur : la culpabilisation en Occident (XIIIe-XVIIIe siècles)*, Paris, Fayard, 1983.
—, *Rassurer et protéger. Le sentiment de sécurité dans l'Occident d'autrefois*, Paris, Fayard, 1989.
DEN BOER, M. (ed.), *Schengen, judicial cooperation and policy coordination*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1997.
— (ed.), *The implementation of Schengen : First the widening, now the deepening*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1997.
— (ed.), *Schengen's Final Days ? The Incorporation of Schengen into the New TEU, External Borders and Information Systems*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1998.
—, *Taming the Third Pillar. Improving the Management of Justice and Home Affairs*, Maastricht, European Intitute of Public Administration, 1998.

— (ed.), *Schengen Still Going Strong : Evaluation and Update,* Maastricht, European Institute of Public Administration, 2000.

—, GUGGENHÜHL, A., VANHOONACKER, S. (ed.), *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1998.

DER DERIAN, J. (ed.), *International Theory. Critical Investigations*, Basingstoke, Macmillan, 1995.

DIAS URBANO DE SOUSA, C., DE BRUYCKER, Ph. (ed.), *The emergence of a European asylum policy – L'émergence d'une politique européenne d'asile*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

DILLON, M., *The politics of Security. Towards a Political Philosophy of Continental Thought*, London and New York, Routledge, 1996.

DÜVELL, Fr., *Illegal Immigration in Europe. Beyond Control ?*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2006.

EDELMAN, M., *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil, 1991.

EDWARDS, G., PIJPERS, A. (ed.), *The Politics of European Treaty Reform : the 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, London, Washington, Pinter, 1997.

ELIAS, N., *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1990.

—, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1997.

—, *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 2004.

—, SCOTSON, J., *Logique de l'exclusion. Enquête sociologique au cœur des problèmes d'une communauté*, Paris, Fayard, 1997.

EVANS, P., RUESCHEMEYER, D., SKOCPOL, Th. (ed.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

FERRERO, G., *Pouvoir. Les génies invisibles de la cité*, Paris, Librairie générale française, 1988.

FERRY, J.-M., *La question de l'Etat européen*, Paris, Gallimard, 2000.

—, LACROIX, J., *La pensée politique contemporaine*, Bruxelles, Bruylant, 2000.

FIERKE, K., JORGENSEN, Kn. E. (ed.), *Constructing International Relations : The Next Generation*, Armonk, New York, M.E. Sharpe, 2001.

FOUCAULT, M., *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard, 1971.

—, *Il faut défendre la société. Cours au Collège de France. 1976*, Paris, Seuil/Gallimard, 1997.

—, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, coll. *tel*, 1997.

—, *Dits et écrits, II., 1976-1988*, Edition établie sous la direction de Daniel DEFERT et François EWALD, Paris, Gallimard, 2001.

FOUCHER, M., *Fronts et frontières : un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991.

FRANKLIN, J. (ed.), *The Politics of Risk Society*, Cambridge, Polity Press, 1998.

FREUD, S., *Malaise dans la civilisation*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989.

FUCHS, D., KLINGEMANN, H.-D. (ed.), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

GIDDENS, A., *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, second edition, London, Macmillan, 1995 (1981).

—, *The Nation-State and Violence*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1985.

—, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994.

GODARD, O., HENRY, Cl., LAGADEC, P., MICHEL-KERJAN, E., *Traité des nouveaux risques*, Paris, Gallimard, 2002.

GHOSH, B., *Huddled Masses and Uncertain Shores. Insights into Irregular Migration*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1998.

GOWLAND-DEBBAS, V. (ed.), *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues*, 1995, Den Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1996.

GOYARD-FABRE, S., *Les principes philosophiques du droit politique moderne*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997.

GROOM, A.J.R., LIGHT, M. (ed.), *Contemporary International Relations : A Guide to Theory*, London, New York, Pinter Publisher, 1994.

GUILD, E., VAN SELM, J., *International Migration and Security. Opportunities and Challenges*, London and New York, Routledge, 2005.

GUIRAUDON, V., *Les politiques d'immigration en Europe. Allemagne, France, Pays-Bas*, Paris, L'Harmattan, 2000.

—, JOPPKE, Chr. (ed.), *Controlling a New Migration World*, London and New York, Routledge, 2001.

HABERMAS, J., *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 1998.

HAILBRONNER, K., WEIL, P. (ed.), *From Schengen to Amsterdam, towards a European Immigration and Asylum Legislation*, Köln, Budesanzeiger, 1999.

HAYWARD, J. (ed.), *Elitism, Populism, and European Politics*, Oxford, Clarendon Press, 1996.

HELD, D., THOMPSON, J. (ed.), *Social theory of modern societies : Anthony Giddens and his critics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

HERMET, G., BADIE, B., BIRNBAUM, P., BRAUD, Ph., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 2001.

HERZ, J., *International Politics in the Atomic Age*, New York et Londres, Columbia University Press, 1970.

HILL, Chr., « The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role », *JCMS*, 31/3, 1993, p. 305-328.

HOBBES, Th., *Le Citoyen ou les fondements de la politique*, Paris, Garnier-Flammarion, 1982.

—, *Léviathan. Matière, forme et puissance de l'Etat civil et chrétien*, Paris, Gallimard, 2000.

HOLLIFIELD, J., *Immigrants, Markets and States : The Political Economy of Post-war Europe*, Cambridge, Harvard University Press, 1992.

HOPE, T., SPARKS, R. (ed.), *Crime, risk and insecurity. Law and order in everyday life and political discourse*, London and New York, Routledge, 2000.

HREBLAY, V., *Les accords de Schengen. Origine, fonctionnement, avenir*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

HUMMEL, J., *Carl Schmitt. L'irréductible réalité du politique*, Paris, Michalon, 2005.

HUNTINGTON, S., *Le Choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 2000.

HUYSMANS, J., *The politics of Insecurity. Fear Migration and Asylum in the EU*, London and New York, Routledge 2006.

JERVIS, R., *Perception and Misperception in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1976.

JULIEN-LAFFERIÈRE, Fr., LABAYLE, H., EDSTRÖM, Ö. (dir.), *La politique européenne d'immigration et d'asile : bilan critique cinq ans après Amsterdam – The European immigration and Asylum Policy : Critical Assessment Five Years after the Amsterdam Treaty*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

KATZENSTEIN, P. (ed.), *The Culture of National Security : Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996.

KELSTRUP, M., WILLIAMS, M. (ed.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, London, Routledge, 2000.

KEOHANE, R. (ed.), *Neorealism and Its Critics*, New York, Columbia University Press, 1986.

KRAUSE, K., WILLIAMS, M. (ed.), *Critical Security Studies. Concepts and Cases*, London, University College London, 1997.

LACROIX, J., *L'Europe en procès. Quel patriotisme au-delà des nationalismes ?*, Paris, Cerf, 2004.

LAGRANGE, H., *La civilité à l'épreuve. Crime et sentiment d'insécurité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995.
—, *Demandes de sécurité. France, Europe, Etats-Unis*, Paris, Editions du Seuil et la République des Idées, 2003.
LAVENEX, S., *Safe Third Countries : Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, New York, Central European University Press, 1999.
—, UÇARER, E. (ed.), *Migration and the Externalities of European Integration*, Lanham, Lexington Books, 2002.
LE GLOANNEC, A.-M. (dir.), *Entre Union et nations. L'Etat en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
LIPSCHUTZ, R. (ed.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995.
LOCHAK, D., *Etranger : de quel droit ?*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985.
LORD, Chr., *Democracy in the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998.
MAGNETTE, P., *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999.
—, *L'Europe, l'Etat et la démocratie. Le souverain apprivoisé*, Bruxelles, Complexe, 2000.
—, *La citoyenneté. Une histoire de l'idée de participation civique*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
—, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
—, *Au nom des peuples. Le malentendu constitutionnel européen*, Paris, Cerf, 2006.
MARTIN, D., *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999.
MARTINIELLO, M., *Sortir des ghettos culturels*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.
—, *La nouvelle Europe migratoire : Pour une politique proactive de l'immigration*, Bruxelles, Labor, 2001.
MARY, Ph., *Insécurité et pénalisation du social*, Bruxelles, Labor, 2003.
MCSWEENEY, B., *Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
MELIS, B., *Negotiating Europe's Immigration Frontiers*, The Hague, London, New York, Kluwer Law International, 2001.
MESTROVIC, Stj., *Anthony Giddens. The last modernist*, London and New York, Routledge, 1998.
MILES, R., THRÄNHARDT, D. (ed.), *Migration and European Integration : The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, London, Pinter, 1995.
MITSILEGAS, V., MONAR, J., REES, W., *The European Union and Internal Security. Guardian of the People ?*, Basingstoke, Palgrave, Macmillan, 2003.
MONAR, J., MORGAN, R. (ed.), *The third pillar of the European Union. Cooperation in the fields of justice and home affairs*, Brussels, European Interuniversity Press, 1994.
MONTAIN-DOMENACH, J., *L'Europe de la sécurité intérieure*, Paris, Montchrestien, 1999.
MORGENTHAU, H., *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf, 1978.
MUCCHIELLI, L., ROBERT, Ph. (dir.), *Crime et sécurité : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002.
—, *Violences et insécurité. Fantasmes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 2001.
MULLER, P., *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990.
NASCIMBENE, Br. (dir.), *Expulsion and detention of aliens in the European Union Countries/ L'éloignement et la détention des étrangers dans les Etats membres de l'Union européenne*, Milan, Giuffré Editore, 2001.
NOIRIEL, G., *Réfugiés et sans-papiers. La République face au droit d'asile. XIXe-XXe siècle*, Paris, Hachette, 1998.

—, *Etat, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Gallimard, 2001.
—, *Le creuset français : histoire de l'immigration, XIXe-XXe siècle*, Paris, Seuil, 2006.
Olivieri, F. (*et al.*), *L'approche de la sécurité par la cohésion sociale – Déconstruire la peur (des autres) en allant au-delà des stéréotypes*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2005.
Onuf, N., *World of Our Making : Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press, 1989.
Perrouty, P.-A. (éd.), *La mise à l'écart de l'étranger. Centres fermés et expulsions*, Bruxelles, Labor, 2004.
Putnam, R., *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon et Schuster, 2000.
Quermonne, J.-L., *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.
Rea, A. (dir.), *Immigration et racisme en Europe*, Bruxelles, Complexe, 1998.
Rengger, N., *International Relations, Political Theory and the Problem of Order. Beyond International Relations Theory ?*, London, New York, Routledge, 2000.
Rioux, J.-Fr. (dir.), *La sécurité humaine. Une nouvelle conception des relations internationales*, Paris, L'Harmattan, 2002.
Robin, C., *La peur. Histoire d'une idée politique*, Paris, Armand Colin, 2004.
Roche, J.-J., *Théories des relations internationales*, Paris, Montchrestien, 1994.
Roché, S., *Sociologie politique de l'insécurité. Violences urbaines, inégalités et globalisation*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004.
Rokkan, St., *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe : The Theory of Stein Rokkan*, New York, Oxford University Press, 1996.
Rosenau, J., Czempiel, E.-O. (ed.), *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
Rousseau, J.-J., *Du contrat social*, Paris, Garnier-Flammarion, 1966.
Sabatier, M., *La coopération policière européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001.
Schelling, Th., *The Strategy of Conflict*, London, Oxford, New York, Oxford University Press, 1973.
Schermers, H. (*et al.*), *Free movement of persons in Europe. Legal problems and experiences*, The Hague, T.M.C. Asser Instituut, Martinus Nijhoff Publishers, 1993.
Schmitt, C., *Légalité et légitimité*, Paris, LGDJ, Librairie du Conseil d'Etat et de la société de Législation comparée, 1936.
—, *Théologie politique*, Paris, Gallimard, 1988.
—, *La notion de politique – Théorie du partisan*, Paris, Champs-Flammarion, 1992.
—, *Théorie de la Constitution*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993.
—, *Le Nomos de la terre*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001.
—, *Le Léviathan dans la doctrine de l'Etat : sens et échec d'un symbole politique*, Paris, Seuil, 2002.
Schmitt, H., Thomassen, J. (ed.), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
Schwok, R., *Théories de l'intégration européenne*, Paris, Montchrestien, 2005.
Searle, J., *La construction de la réalité sociale*, Paris, Gallimard, 1995.
Sfez, G., *Machiavel, la politique du moindre mal*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999.
Sheptycki, J., *En quête de police transnationale. Vers une sociologie de la surveillance à l'ère de la globalisation*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2005.
Smouts, M.-Cl. (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

STRANGE, S., *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

TANDONNET, M., *Migrations. La nouvelle vague*, Paris, L'Harmattan, 2003.

TELÒ, M. (dir.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995.

—, MAGNETTE, P. (éd.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998.

TILLY, Ch., *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe. 990-1990*, Paris, Aubier, 1992.

TORPEY, J., *L'invention du passeport. Etats, citoyenneté et surveillance*, Paris, Belin, 2000.

VAN PARIJS, Ph., *Cultural Diversity* vs *Economic Solidarity*, Bruxelles, De Boeck, 2004.

VON CLAUSEWITZ, C., *De la guerre*, Paris, Les Editions de Minuit, 1955.

WÆVER, O., BUZAN, B., KELSTRUP, M. LEMAITRE, P. (*et al.*), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, London, Pinter Publishers, 1993.

WEBER, M., *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Presses Pocket, 1992.

—, *Economie et société. Tome 1. Les catégories de la sociologie*, Paris, Presses Pocket, 1995.

—, *Le savant et le politique. Une nouvelle traduction*, Paris, La Découverte, 2003.

WEILER, J., *The Constitution of Europe. « Do the New Clothes Have an Emperor ? » and Other Essays on European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

WEINER, M., *The Global Migration Crisis : Challenge to States and to Human Rights*, New York, HarperCollins College Publishers, 1995.

WELDES, J., LAFFEY, M., GUSTERSON, H., DUVALL, R. (ed.), *Cultures of Insecurity. States, Communities and the Production of Danger*, Minneapolis, London, University of Minnesota Press, 1999.

WENDT, A., *Social Theory of International Politics,* Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

WITHOL DE WENDEN, C., *Faut-il ouvrir les frontières ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

WOLFERS, A., *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1962.

YOSHIDA, Ch., WOODLAND, A., *The Economics of Illegal Immigration*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, 2005.

ZORGBIBE, Ch., *Histoire de la construction européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005.

2. Articles dans des revues scientifiques

ALBRECHT, H.-J., « Fortress Europe ? – Controlling Illegal immigration », *European Journal of Crime Law and Criminal Justice* », 10/1, 2002, p. 1-21.

APAP, J., CARRERA, S., « Maintaining Security Within Borders : Toward a Permanent State of Emergency in the EU ? », *Alternatives*, 29/4, 2004, p. 399-416.

ASHLEY, R., « The Poverty of Neorealism », *International Organization*, 38/2, 1984, p. 225-286.

BALDWIN, D., « The concept of security », *Review of International Studies*, 23, 1995, p. 5-26.

BALIBAR, E., « Prolégomènes à la souveraineté : la frontière, l'Etat, le peuple », *Temps Modernes*, 61, 2000, p. 47-75.

BARBIER, C., « La coopération européenne dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1546-1547, 1997, 54 p.

BAUMAN, Z., « Pouvoir et insécurité. Une généalogie de la peur « officielle » », *Esprit*, novembre 2003, p. 39-48.

BEAUDU, G., « La politique européenne des visas de court séjour », *Cultures et Conflits*, 50, 2003, p. 5-30.

BELAND, D., « Insecurity, Citizenship, and Globalization : The Multiple Faces of State Protection », *Sociological Theory*, 23/1, 2005, p. 25-41.

BENYON, J., « Policing the European Union : the changing basis of cooperation on law enforcement », *International Affairs*, 70/3, 1994, p. 497-517.

BERTHELET, P., « L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice », *Cultures et Conflits*, 46, 2002, p. 27-63.

BIETLOT, M., « Le camp, révélateur d'une politique inquiétante de l'étranger », *Cultures et Conflits*, 57, 2005, p. 221-250.

BIGO, D., « L'idéologie de la menace du Sud », *Cultures et Conflits*, 2, 1991, p. 3-15.

—, « Du discours sur les menaces et de ses ambiguïtés », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 14, 1993, p. 179-196.

—, « Enjeux du troisième pilier du traité sur l'Union européenne », *Politique étrangère*, 1, 1996, p. 125-138.

—, GUILD, E., « De Tampere à Séville, vers une gouvernementalité de la domination transnationale ? », *Cultures et conflits*, 45, 2002, p. 5-18.

—, « La logique du visa Schengen : police à distance », *Cultures et Conflits*, 49, 2003, p. 5-143.

BOBBIO, N., « Sur le principe de légitimité », *Droits*, 32, 2000, p. 147-155.

BOSWELL, Chr., « The « External Dimension » of EU Immigration and Asylum Policy », *International Affairs*, 79/3, 2003, p. 619-638.

BOURDIN, A., « La Modernité du risque », *Cahiers internationaux de sociologie*, CXIV, 2003, p. 5-26.

BOUTEILLET-PAQUET, D., « Passing the Buck : A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and Its Member States », *International Journal of Migration and Law*, 5/3, November 2003, p. 359-377.

BRASPENNING, Th., « Constructivisme et réflexivisme en théorie des relations internationales », *Annuaire français de relations internationales*, 3, 2002, p. 314-329.

BRIBOSIA, E., DARDENNE, E., « Citoyenneté, liberté et sécurité en Europe : les enjeux de la conférence intergouvernementale », *L'Année sociale*, 1996, p. 331-365.

—, « Citoyenneté – Droits fondamentaux – Libre circulation des personnes, asile, immigration : Bilan après le Traité d'Amsterdam », *L'Année sociale*, 1997, p. 307-325.

—, WEYEMBERGH, A., « Extradition et asile : vers un espace judiciaire européen », *RBDI*, 1, 1997, p. 69-96.

BRIBOSIA, H., « Liberté, sécurité et justice : l'imbroglio d'un nouvel espace », *Annales d'études européennes de l'Université catholique de Louvain*, 1997, p. 45-76.

CARLIER, J.-Y., « L'étranger : de l'ennemi au citoyen », *Les cahiers internationaux de symbolisme*, 101-102-103, 2002, p. 151-158.

CEYHAN, A., « Analyser la sécurité : Dillon, Wæver, Williams et les autres », *Cultures et Conflits*, 31-32, 1998, p. 39-62.

—, TSOUKALA, A., « Contrôle de l'immigration : mythes et réalités », *Cultures et Conflits*, 26-27, 1997, p. 9-14.

CHAPKIS, W., « Trafficking, Migration and the Law. Protecting Innocents, Punishing Immigrants », *Gender and Society*, 17/6, 2003, p. 923-937.

CHASSAGNE, Ph., GJELOHAJ, K., « La corruption, condition essentielle du trafic des êtres humains », *Confluences Méditerranée*, 42, 2002, p. 133-142.

CODA, P., « L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne », *RMCUE*, 489, 2005, p. 385-387.

COLLINSON, S., « Visa Requirements, Carrier Sanctions, « Safe third Countries » and « Readmission » : The Development of an asylum « buffer zone » in Europe », *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, 21/1, 1996, p. 76-90.

COOMANS, G., « Europe, vers la fin de l'abondance démographique », *Confluences Méditerranée*, 42, 2002, p. 73-87.

COOSEMANS, Th., « Le renforcement de la sécurité intérieure de l'Union européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1773, 2002, 50 p.

CORRADO, L., « L'intégration de Schengen dans l'Union européenne : problèmes et perspectives », *RMCUE*, 428, mai 1999, p. 342-349.

DE KERCHOVE, G. « L'action de l'Union européenne en matière de lutte contre le terrorisme », *RMCUE*, 480, 2004, p. 421-429.

DEN BOER, M., « Crime et immigration dans l'Union européenne », *Cultures et Conflits*, 31-32, 1998, p. 101-123.

—, « EU Policy Concerning Trafficking of Human Beings in the Light of A Common Asylum Procedure », *RAE*, 5, 2001-2002, p. 613-617.

DEDECKER, R., « L'asile et la libre circulation des personnes dans l'accord de Schengen », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1393-1394, 1993, 58 p.

DIAMANTI, I., « Immigration et citoyenneté en Europe : une enquête », *Critique internationale*, 8, 2000, p. 73-94.

DIEZ, Th., « Constructing Threat, Constructing Political Order : On the Legitimisation of an Economic Community in Western Europe », *Journal of International Relations and Development*, 2/1, 1999, p. 29-49.

DUEZ, D., « Le Conseil européen de Séville : l'Union européenne contre l'immigration clandestine *», L'Année sociale*, 2003, p. 81-95.

ECKART, W., « The integration of Schengen into the framework of the European Union », *LIEI*, 25/2, 1998/2, p. 1-51.

ELSEN, Ch., « L'esprit et les ambitions de Tampere. Une ère nouvelle pour la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ? », *RMCUE*, 433, 1999, p. 659-663.

ENTORF, H., « Rational Migration Policy Should Tolerate Non-zero Illegal Migration Flows : Lessons from Modelling the Market for Illegal Migration », *International Migration*, 40/1, 2002, p. 27-43.

—, MOEBERT, J., « The Demand for Illegal Migration and Market Outcomes », *Intereconomics*, 2004, 39/1, p. 7-10.

FAIST, Th., « « Extension du domaine de la lutte » : International Migration and Security before and after September 11, 2001 », *International Migration Review*, 36/1, 2002, p. 7-14.

FASSIN, D., « « Clandestins » ou « exclus » ? Quand les mots font de la politique », *Politix*, 34, 1996, p. 77-86.

FASSMAN, H., « Réfugiés et demandes d'asile en Europe », *Hommes et migrations*, 1198-99, 1996, p. 40-48.

FISCBACH, Fr., « L'Autre et l'Etranger : les enjeux de la reconnaissance et les stratégies de l'exclusion », *Revue internationale de philosophie politique*, 3, 1993, p. 65-88.

FONTANAUD, D. (Dossier constitué par), « Les accords de Schengen », *Problèmes politiques et sociaux*, 763-764, 15 1996, 126 p.

FREEMAN, G., « Migration and the Political Economy of the Welfare State », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 485, 1986, p. 51-63.

—, « Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States », *International Migration Review*, 24/4, 1995, p. 881-902.

FURSTENBERG, Fr., « Public reactions to crime in the street », *American Scholar*, 40, 1971, p. 601-610.

GENSON, R., « Avancées au Conseil européen de Séville en matière de « Justice et Affaires intérieures », *RMCUE*, 460, 2002, p. 438-442.

—, « Un nouveau programme pluriannuel pour consolider l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le programme de La Haye (2005-2010) », *RMCUE*, 486, 2005, p. 172-176.

GIRARD, B., « L'immigration clandestine, mal absolu ? », *Les Temps Modernes*, 554, 1992, p. 154-163.

GOODEY, J., « Migration, Crime and Victimhood. Responses to Sex Trafficking in the EU », *Punishment and Society*, 5/4, 2003, p. 415-431.

GRABBE, H., « The Sharp Edges of Europe : Extending Schengen Eastwards », *International Affairs*, 76/3, 2000, p. 519-536.

GUIRAUDON, V., « Logiques et pratiques de l'Etat délégateur : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance », *Cultures et Conflits*, 45, 2002, p. 51-79.

GUYOT, I., « A propos de l'immigration clandestine et de ses filières. Vers une harmonisation européenne », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2, 2002, p. 303-317.

HOLLIFIELD, J., « Migration and International Relations : Cooperation and Control in the European Community », *International Migration Review*, 26/2,1992, p. 568-595.

HUYSMANS, J., « Dire et écrire la sécurité : le dilemme normatif des études de la sécurité », *Cultures et Conflits*, 31-32, 1998, p. 177-202.

—, « Revisiting Copenhagen : Or, On the Creative Development of Security Studies Agenda in Europe », *European Journal of International Relations*, 44/4, 1998, p. 479-505.

—, « The European Union and the Securitization of Migration », *JCMS*, 38/5, 2000, p. 751-777.

JERVIS, R., « Cooperation Under the Security Dilemma », *World Politics*, 30/2, 1978, p. 167-214.

—, « Hypotheses on Misperception », *World Politics*, 20/3, 1968, p. 454-479.

JOHNSTON BAGBY, L., « The Use and Abuse of Thucydides in International Relations », *International Organization*, 48/1, 1994, p. 131-153.

JULIEN-LAFFERIÈRE, Fr., « Accords européens, raison des Etats et maîtrise des flux migratoires », *Hommes et migrations*, 1198-99, 1996, p. 49-54.

KARYDIS, G., « L'ordre public dans l'ordre juridique communautaire : un concept à contenu variable », *RTDE*, 38/1, 2002, p. 1-26.

KOFF, H., « Security, Markets and Power : The Relationship between EU Enlargement and Immigration », *European Integration*, 27/4, 2005, p. 397-415.

KOSTAKOPOULOU, Th., « The « Protective Union »: Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe », *JCMS*, 38/3, 2000, p. 497-518.

KRAUSE, K., WILLIAMS, M., « Broadening the Agenda of Security Studies : Politics and Methods », *Mershon International Studies Review*, 40, 1996, p. 229-254.

LABAYLE, H., « Un espace de liberté, de sécurité et de justice », *RTDE*, 33/4, 1997, p. 813-881.

LAHAV, G., « Public Opinion Toward Immigration in the European Union. Does It Matter ? », *Comparative Political Studies*, 37/10, 2004, p. 1151-1183.

LAPID, J., « The Third Debate : On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era », *International Studies Quarterly*, 33/3, 1989, p. 235-254.

LAVENEX, S., « Migration and the EU's New Eastern Border : Between Realism and Liberalism », *Journal of European Public Policy*, 8/1, 2001, p. 24-42.

—, UÇARER, E., « The External Dimension of Europeanization. The Case of Immigration Policies », *Cooperation and Conflict : Journal of the Nordic International Studies Association*, 39/4, p. 417-443.

LEJEUNE, R., « Problématique du contrôle des frontières », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 19, 1er trimestre 1995, p. 35-45.

LINDSTRØM, Ch., « European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration : A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice », *Social Policy and Administration*, 39/6, 2005, p. 587-605.

LODGE, J., « EU Homeland Security : Citizens or Suspects ? », *European Integration*, 26/3, p. 253-279.

LHOMEL, E., « Albanie 2005-2006. Tenir le cap », *Le Courrier des pays de l'Est*, 1056, 2006, p. 164-179.

LUPTON, D., TULLOCH, J., « Theorizing fear of crime : beyond the rational/irrational opposition », *British Journal of Sociology*, 50/3, 1999, p. 507-523.

MACLEOD, A., « Les études de sécurité : du constructivisme dominant au constructivisme critique », *Cultures et Conflits*, 54, 2004, p. 11-49.

MARCUS, M., VOURC'H, C., « La sécurité comme bien commun », *Esprit,* 248, 1998, p. 76-99.

MARESCEAU, M., « Seville and Asylum. An editorial », *Law & European Affairs*, 2001-2002, 5, p. 493-497.

MARGUE, T.-L., « Les initiatives menées par l'Union dans la lutte antiterroriste dans le cadre du troisième pilier (Justice et affaires intérieures) », *RDUE*, 2, 2002, p. 261-281.

MCSWEENEY, B., « Identity and Security : Buzan and the Copenhagen School », *Review of International Studies*, 22, 1996, p. 81-93.

MEARSHEIMER, J., « Back to the Future : Instability in Europe after the Cold War », *International Security*, 15/1, 1990, p. 5-56.

MITSILEGAS, V., « Contrôles des étrangers, des passagers, des citoyens : surveillance et anti-terrorisme », *Cultures et Conflits*, 58, 2005, p. 155-181.

MONAR, J., « The Dynamics of Justice and Home Affairs : Laboratories, Driving Factors and Costs », *JCMS*, 39/4, November 2001, p. 750-752.

MUELLER, J., « Simplicity and Spook : Terrorism and the Dynamics of Threat Exaggeration », *International Studies Perspectives*, 6, 2005, p. 208-234.

PARIS, R., « Human Security. Paradigm Shift or Hot Air ? », *International Security*, 26/2, 2001, p. 87-102.

PEÑA, L., « Le droit d'émigrer », *Revue internationale de philosophie politique*, 3, 1993, p. 97-110.

PERRAS, S., « Droit d'asile et nouvel ordre mondial. Crispations sur la frontière : l'envers de la globalisation », *Revue Etudes internationales*, 25/1, 1994, p. 91-116.

POLITI, A., « Nouveaux risques transnationaux et sécurité européenne », *Cahiers de Chaillot*, 29, 1997, 77 p.

RAMEL, Fr., « Repenser le concept d'ennemi dans l'après-guerre froide », *Stratégique*, 72, 1998.

RHODES, R.A.W., « The New Governance. Governing without Government », *Political Studies Review*, XLVI, 1996, p. 652-667.

ROCHÉ, S., « L'insécurité : entre crime et citoyenneté », *Déviance et société*, 15/3, 1991, p. 301-313.

—, « Expliquer le sentiment d'insécurité : pression, exposition, vulnérabilité et acceptabilité », *RFSP*, 48/2, 1998, p. 274-305.

RUGGIE, J.G., « What Makes the World Hang Together ? Neo-Utilitarism and the Social Constructivist Challenge », *International Organization*, 52/4, 1998, p. 855-885.

SALT, J., STEIN, J., « Migration as a Business : The Case of Trafficking », *International Migration*, 35/4, 1997, p. 467-494.

—, « Trafficking and Human Smuggling : A European Perspective », *International Migration*, Special Issue, 2000/1, p. 31-56.

SCHAIN, M., « The Extreme-Right and Immigration Policy-Making : Measuring Direct and Indirect Effects », *West European Politics*, 29/2, 2006, p. 270-289.

SINN, H.-W., OCHEL, W., « Social Union, Convergence and Migration », *JCMS*, 41/5, 2003, p. 869-896.

ULLMAN, R., « Redefining Security », *International Security*, 8/1, 1983, p. 129-153.

VANDENBERGHE, Fr., « Introduction à la sociologie (cosmo)politique du risque d'Ulrich Beck », *Revue du MAUSS*, 17, 1er semestre 2001, p. 25-39.

VENTRELLA MCCREIGHT, M., « Smuggling of Migrants, Trafficking in Human Beings and Irregular Migration on a Comparative Perspective », *ELJ*, 12/1, 2006, p. 106-129.

WÆVER, O., « European Security Identities », *JCMS*, 34/1, 1996, p. 103-132.

WALT, St., « The Renaissance of Security Studies », *International Studies Quarterly*, 35/2, 1991, p. 211-239.

WALTERS, W., « Deportation, Expulsion, and the International Police of Aliens », *Citizenship Studies*, 6/3, 2002, p. 265-292.

WENDT, A.R., « Anarchy is What States Make of It : The Social Construction of Power Politics », *International Organization*, 46/2, 1992, p. 393-425.

—, « Constructing International Politics », *International Security*, 20/1, 1995, p. 71-81.

WEYEMBERGH, A., « La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures : vers un rééquilibrage du couple liberté-sécurité ? », *RBDI*, 2, 2000, p. 612-639.

—, « L'Union européenne et la lutte contre la traite des êtres humains », *CDE*, 36/1-2, 2000, p. 215-251.

WILLIAMS, M., « Words, Images, Enemies : Securitization and International Politics », *International Studies Quarterly*, 47, 2003, p. 511-531.

3. Documents officiels

A. Conseil européen

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

« Déclaration du sommet de Paris », *Bull. CE*, octobre 1972, 10, p. 15-16.

« Rapport sur l'Union européenne », *Bull. CE*, 1976, Supplément 1/76, p. 11-36.

Conseil européen de Rome. Conclusions de la présidence, 1er et 2 décembre 1975.

Conseil européen de Fontainebleau. Conclusions de la présidence, 25 et 26 juin 1984.

Conseil européen de Milan. Conclusions de la présidence, 28 et 29 juin 1985.

Conseil européen de Madrid. Conclusions de la présidence, 26 et 27 juin 1989.

Conseil européen de Luxembourg. Conclusions de la présidence, 28 et 29 juin 1991.

Conseil européen d'Edimbourg. Conclusions de la présidence, 13 et 14 décembre 1992.

Conseil européen de Corfou. Conclusions de la présidence, 24 et 25 juin 1994.

Conseil européen de Madrid. Conclusions de la présidence, 15 et 16 décembre 1995.

Rapport du Groupe de Réflexion, Bruxelles, le 5 décembre 1995.

Conseil européen de Cardiff. Conclusions de la présidence, 15 et 16 juin 1998.

Conseil européen extraordinaire de Tampere. Conclusions de la présidence, 15 et 16 octobre 1999.

Conseil européen de Santa Maria Da Feira. Conclusions de la présidence, 19 et 20 juin 2000.

Conseil européen de Laeken. Conclusions de la présidence, 14 et 15 décembre 2001.

Conseil européen de Séville. Conclusions de la présidence, 21 et 22 juin 2002.

Conseil européen de Thessalonique. Conclusions de la présidence, 19 et 20 juin 2003.

Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité, document proposé par Javier Solana et adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis en Conseil européen à Bruxelles, 12 décembre 2003.

Conseil européen de Bruxelles. Conclusions de la présidence, 4 et 5 novembre 2004.

Le programme de La Haye. Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, annexe I aux conclusions de la présidence du sommet de Bruxelles, 4 et 5 novembre 2004.

Conseil européen de Bruxelles. Conclusions de la présidence, 15 et 16 décembre 2005.

Coopération avec les pays tiers d'origine et de transit en vue de lutter conjointement contre l'immigration clandestine, Note de la présidence au Conseil européen, 9917/3/02 REV 3 limite, 18 juin 2002.

Plus d'Europe : Programme de la Présidence espagnole, 1er janvier-30 juin 2002.

B. Conseil de l'Union européenne

Action commune 96/700/JAI, du 29 novembre 1996, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, établissant un programme d'encouragement et d'échanges destiné aux personnes responsables de l'action contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, *JO*, n° L 322, 12 décembre 1996, p. 7-10.

Action commune 97/154/JAI, du 24 février 1997, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la lutte contre la traite d'êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, *JO*, n° L 63, 4 mars 1997, p. 2-6.

Action commune 98/700/JAI, du 3 décembre 1998, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la création d'un système européen d'archivage d'images (FADO), *JO*, n° L 333, 9 décembre 1998, p. 4-7.

Action commune, du 21 décembre 1998, adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les Etats membres de l'Union européenne, *JO*, n° L 351, 29 décembre 1998, p. 1-2.

Conclusions concernant les pays où, en règle générale, il n'existe pas de risque sérieux de persécution, Londres, 30 novembre et 1er décembre 1992.

Conclusions de la 2314e session du Conseil Justice, Affaires intérieures et Protection civile, communication à la presse, 13865/00 (Presse 457), Bruxelles, 30 novembre-1er décembre 2000.

Conclusions de la session extraordinaire du Conseil Justice, Affaires intérieures et Protection civile, Bruxelles, 12019/01 (Presse 327), 20 septembre 2001.

Conclusions du Conseil du 8 mai 2003 (2003/C 137/01), *JO,* n° C 137, 12 juin 2003, p. 1-9.

Conclusions de la 2515e session du Conseil Justice et Affaires intérieures, Luxembourg, 5 et 6 juin 2003, 9845/03 (Presse 150).

Conclusions de la 2614e session du Conseil Affaires générales et relations extérieures, Bruxelles, 2 novembre 2004, 13588/1/04 REV 1 (Presse 295).

Conclusions de la 2725e session du Conseil Justice et Affaires intérieures, Bruxelles, 27-28 avril 2006, 8402/05 (Presse 106).

Conclusions de la 2752e session du Conseil Justice et Affaires intérieures, Luxembourg, 5 et 6 octobre 2006, 13068/06 (Presse 258).

Décision du Conseil du 26 mai 1997 relative à l'échange d'informations concernant l'aide au retour volontaire des ressortissants des pays tiers, *JO*, n° L 147, 5 juin 1997, p. 3-4.

Décision 1999/435/CE du 20 mai 1999 relative à la définition de l'acquis Schengen en vue de déterminer, conformément aux dispositions pertinentes du traité instituant la CE et du traité sur l'UE la base juridique de chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis. *JO*, n° L 176, 10 juillet 1999, p. 1-16.

Décision du Conseil 1999/436/CE du 20 mai 1999 déterminant, conformément aux dispositions pertinentes du traité CE et du traité UE la base juridique de chacune des dispositions ou décisions constituant l'acquis de Schengen, *JO*, n° L176, 10 juillet 1999, p. 17-30.

Décision du Conseil du 8 décembre 2000 concernant la signature de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et des protocoles annexes sur la lutte contre la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et le trafic de migrants par terre, air et mer au nom de la Communauté, *JO*, n° L 30, 1er février 2001, p. 44.

Décision du Conseil, du 27 mars 2000, concernant l'amélioration de l'échange d'informations dans le cadre de la lutte contre la contrefaçon de documents de voyage, *JO*, n° L 81, 1er avril 2000, p. 1-4.

Décision du Conseil du 28 juin 2001 établissant une seconde phase du programme d'encouragement, d'échanges, de formation et de coopération destiné aux personnes responsables de l'action contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants (STOP II), *JO*, n° L 186, 7 juillet 2001, p. 7-10.

Décision du Conseil du 6 décembre 2001 relative au développement du système d'information de Schengen de deuxième génération (SIS II), *JO*, n° L 328, 13 décembre 2001, p. 1-3.

Décision 2002/630/JAI du Conseil, du 22 juillet 2002, établissant un programme-cadre concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale (AGIS), *JO*, n° L 203, 1er août 2002, p. 5-8.

Décision du Conseil du 13 juin 2002 portant adoption d'un programme d'action concernant la coopération administrative dans le domaine des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration (ARGO), *JO*, n° L 161, 19 juin 2002, p. 11-15.

Décision 2003/209/CE de la Commission, du 25 mars 2003, portant création d'un groupe consultatif dénommé « Groupe d'experts sur la traite des êtres humains », *JO*, n° L 79, 26 mars 2003, p. 25-27.

Décision du Conseil du 17 décembre 2003 relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et le gouvernement de la région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *JO*, n°L 17, 24 janvier 2004, p. 23-24.

Décision du Conseil du 23 février 2004 définissant les critères et modalités pratiques de la compensation des déséquilibres financiers résultant de l'application de la directive 2001/40/CE relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers, *JO*, n° L 60, 27 février 2004, p. 55-57.

Décision du Conseil du 21 avril 2004 relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et le gouvernement de la région administrative spéciale de Macao de la République populaire de Chine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *JO*, n° L 143, 30 avril 2004, p. 97-98.

Décision du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux Etats membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux Etats membres ou plus, *JO*, n° L 261, 6 août 2004, p. 28-35.

Décision du Conseil du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS), *JO*, n° L 213, 15 juin 2004, p. 5-7.

Décision du Conseil du 22 décembre 2004 visant à rendre la procédure définie à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne applicable à certains domaines couverts par la troisième partie, titre IV, dudit traité, *JO*, n° L 396, 31 décembre 2004, p. p.45-46.

Décision du Conseil du 3 mars 2005 relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République socialiste démocratique de Sri Lanka concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *JO*, n° L 124, 17 mai 2004, p. 41-42.

Décision du Conseil du 3 mars 2005 relative à la signature de l'accord entre la Communauté européenne et la République d'Albanie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *JO*, n° L 124, 17 mai 2004, p.21.

Décision du Conseil du 16 mars 2005 établissant un réseau d'information et de coordination sécurisé connecté à l'internet pour les services des Etats membres chargés de la gestion des flux migratoires, *JO*, n° L 83, 1er avril 2005, p. 48-51.

Décision du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux lignes directrices pour l'emploi des Etats membres, *JO*, n° L 205, 6 août 2005, p. 21-27.

Décision du Conseil du 7 novembre 2005 relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République d'Albanie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *JO*, n° L 304, 23 novembre 2005, p. 14-15.

Décision du Conseil du 19 avril 2007 concernant la conclusion de l'accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie, *JO*, n° L 129, 17 mai 2007, p. 38-39.

Décision du Conseil du 29 novembre 2007 concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et l'Ukraine sur la réadmission des personnes, *JO*, n° L 332, 18 décembre 2007, p. 46-47.

Décision du Conseil relative à la signature de l'accord entre la Communauté européenne et l'ancienne République yougoslave de Macédoine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *JO*, n° L 334, 19 décembre 2007, p. 1-6.

Décision du Conseil du 8 novembre 2007 concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République du Monténégro concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *JO*, n° L 334 19 décembre 2007, p. 25.

Décision du Conseil du 8 novembre 2007 concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la Bosnie-et-Herzégovine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *JO*, n° L 334, 19 décembre 2007, p. 65.

Décision du Conseil du 8 novembre 2007 concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Serbie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *JO*, n° L 334, 19 décembre 2007, p. 145.

Décision du Conseil du 22 novembre 2007 relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Moldova concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, *JO*, n° L 334, 19 décembre 2007, p. 148.

Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *JO*, n° L 164, 22 juin 2002, p. 3-7.

Décision-cadre du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, *JO*, n° L 190, 18 juillet 2002, p. 1-18.

Décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, du 19 juillet 2002, relative à la lutte contre la traite des êtres humains, *JO*, n° L 203, 1 août 2002, p. 1-4.

Décision-cadre du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, *JO*, n° L 328, 5 décembre 2002, p. 1-3.

Directive 2001/40/CE du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement, des ressortissants des pays tiers, *JO*, 2 juin 2001, p. 34-36.

Directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, *JO*, n° L 187, 10 juillet 2001, p. 45-46.

Directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne, *JO*, n° L 321, 6 décembre 2003, p. 26-31.

Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, *JO*, n° L 328, 5 décembre 2002, p. 17-18.

Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes, *JO*, n° L 261, 6 août 2004, p. 19-23.

Plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace

de liberté, de sécurité et de justice – adopté par le Conseil JAI du 3 décembre 1998, *JO,* n° C 19, 23 janvier 1999, p. 1-15.

Plan pour la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, doc. 10019/02 limite, le 14 juin 2002.

Plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne, *JO,* n° C 142, 14 juin 2002, p. 23-36.

Plan de retours en faveur de l'Afghanistan, 15215/02, 4 décembre 2002, 9 p.

Plan d'action du Conseil et de la Commission mettant en œuvre le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, *JO*, n° C 198, 12 août 2005, p. 1-22.

Plan de l'UE concernant les meilleures pratiques, normes et procédures pour prévenir et combattre la traite des êtres humains, *JO*, n° C 311, 9 décembre 2005, p. 1-12.

Position commune du 4 mars 1996 définie par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'application harmonisée de la définition du terme « réfugié » au sens de l'article 1er de la convention de Genève relative au statut des réfugiés, *JO*, n° L 63 du 13 mars 1996, p. 2-7.

Position commune du Conseil du 27 décembre 2001 relative à la lutte contre le terrorisme, *JO*, n° L 344 du 28 décembre 2001, article 16. p. 90-92.

Recommandation du 30 novembre 1992 concernant le transit aux fins d'éloignement*, JO*, n° C 5, 10 janvier 1996, p. 3-7.

Recommandation du 30 novembre 1992 relative aux pratiques des Etats membres en matière d'éloignement, non publiée au *JO*.

Recommandation du Conseil du 30 novembre 1994 concernant un accord type bilatéral de réadmission entre un Etat membre et un pays tiers, *JO*, n° C 274, 19 septembre 1996, p. 20-24.

Recommandation du Conseil du 24 juillet 1995 concernant les principes directeurs à suivre lors de l'élaboration de protocoles sur la mise en œuvre d'accords de réadmission, *JO*, n° C 274, 19 septembre 1996, p. 29-33.

Recommandation du Conseil 98/C 189/02, du 28 mai 1998, concernant la fourniture d'équipements de détection des faux documents aux points d'entrée dans l'Union européenne, *JO*, n° C 189, 17 juin 1998, p. 19-20.

Recommandation du Conseil 99/C 140/01, du 29 avril 1999, relative à la dotation en personnel et en équipements de détection des faux documents et des documents falsifiés dans les services de délivrance des visas des représentations à l'étranger ainsi que dans les administrations nationales chargées de la délivrance et de la prorogation des visas, *JO*, n° C 140, 20 mai 1999, p. 1-3.

Recommandation du Conseil du 22 décembre 1995 relative à la concertation et à la coopération dans l'exécution des mesures d'éloignement, *JO*, n° C 5, 10 janvier 1995, p. 3-7.

Recommandations, Standards and Best Practices, annexe aux Conclusions du Conseil du 8 mai 2003 (2003/C 137/01), *JO*, n° C 137, 12 juin 2003, p. 3-9.

Règlement CE/1683/95 du Conseil, du 29 mai 1995, établissant un modèle type de visa, *JO*, n° L 164, 14 juillet 1995, p. 1-4.

Règlement CE/2317/95 du Conseil, du 25 septembre 1995, déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres, *JO*, n° L 234 du 3 octobre 1995, p. 1-3.

Règlement CE/574/1999 du Conseil du 12 mars 1999 déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres, *JO*, n° L 72, 18 mars 1999, p. 2-5.

Règlement CE/2666/2000 du Conseil du 5 décembre 2000 relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-et-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à

l'ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant le règlement CE/1628/96 ainsi que modifiant les règlements CEE/3906/89 et CEE/1360/90 et les décisions 97/256/CE et 1999/311/CE, *JO*, n° L 306, 7 décembre 2002, p. 1-6.

Règlement CE/2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin, *JO*, n° L 316 du 15 décembre 2000, p. 1-10.

Règlement CE/539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, *JO*, n° L 81, 15 mars 2001, p. 1-7.

Règlement CE/334/2002 du Conseil du 18 février 2002 modifiant le règlement CE/1683/95 établissant un modèle type de visa, *JO*, n° L 53, 23 février 2002, p. 7-8.

Règlement CE/343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, *JO*, n° L 50, 25 février 2003, p. 1-10.

Règlement CE/453/2003 du Conseil du 6 mars 2003 modifiant le règlement CE/539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, *JO*, n° L 69, 13 mars 2003, p. 10-11.

Règlement CE/491/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 établissant un programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile (AENEAS), *JO*, n° L 80, 18 mars 2003, p. 1-5.

Règlement CE/377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison « Immigration », *JO*, n° L 64, 2 mars 2004, p. 1-4.

Règlement CE/2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, *JO*, n° L 349, 25 novembre 2004.

Règlement CE/2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres, *JO*, n° L 385, 29 décembre 2004, p. 1-6.

Règlement CE/851/2005 du Conseil du 2 juin 2005 modifiant le règlement CE/539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation en ce qui concerne le mécanisme de réciprocité, *JO*, n° L 141, 4 juin 2005, p. 3-5.

Règlement CE/562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *JO*, n° L 105, 13 avril 2006, p. 1-32.

Règlement CE/863/2007 du Parlement européen et du Conseil instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement CE/2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme, *JO*, n° L 199/30, 31 juillet 2007, p. 30-39.

Résolution sur approche harmonisée des questions relatives aux pays tiers d'accueil, Londres, 30 novembre et 1er décembre 1992.

Résolution sur les demandes d'asile manifestement infondées, Londres, 30 novembre et 1er décembre 1992.

Résolution du Conseil du 20 juin 1995 sur les garanties minimales pour les procédures d'asile, *JO*, n° C 274/13, p. 13-17.

Autres

Priority work programme for 1994 and structures to be se up in the field of justice and home affairs, December 2, 1993, 10684/93 JAI 12.

Strategy paper on immigration and asylum policy, from the Presidency to the K.4 Committee, Brussels, 1 July 1998, 9809/98 limite.

Final report of the High Level Working Group on Asylum and Migration GHN, Brussels, 18 October 1999.

Note introductive du Secrétariat général au Comité des Représentants permanents, Adoption du plan d'action pour l'Albanie et la région limitrophe – Mise en œuvre des plans d'action pour l'Afghanistan et la région limitrophe, l'Irak, le Maroc, la Somalie et le Sri Lanka, 8939/00 limite, Bruxelles, 30 mai 2000.

Note du Conseil de l'Union européenne au Conseil européen, Groupe à Haut Niveau Asile et Migration – Adoption du rapport au Conseil européen de Nice, 12993/00 limite, Bruxelles, 29 novembre 2000.

Critères pour déterminer les pays tiers avec lesquels de nouveaux accords de réadmission doivent être négociés – projet de conclusions, 7990/02 limite MIGR 32, 15 avril 2002.

Note point « A » du Comité des Représentants permanents au Conseil, Modification du mandat du Groupe à Haut Niveau « Asile et Migration » GHN, 9433/02 limite, Bruxelles, 30 mai 2002.

Initiation of a common integrated risk analysis envisaged by the Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union, note from the Presidency to the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum, 10921/02 limite, Brussels, 11 July 2002.

Proposals for projects to coordinate investigations into-cross-border crime connected with illegal immigration and to rationalise expulsion measures, in particular by means of group returns, from the French delegation to the Strategic Committee on Immigration, Frontiers, and Asylum, 11388/02, 29 July 2002.

Initiative de la République fédérale d'Allemagne concernant une directive du Conseil relative à l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne, 13861/02 limite, 7 novembre 2002.

Proposition relative à un programme d'aide au retour, 14673/02 limite, Bruxelles, 25 novembre 2002.

Manuel commun, *JO*, n° C 313, 16 décembre 2002, p. 97-335.

Note point « A » du Secrétariat général du Conseil, Projet de conclusions du Conseil concernant les migrations et le développement, 8927/03 limite, Bruxelles, 5 mai 2003.

Rapport sur la mise en œuvre des programmes, des centres *ad hoc*, des projets pilotes et des opérations conjointes, 10058/1/03 limite, Bruxelles, 11 juin 2003.

Draft initiative of the Italian Republic for a Council Decision on the shared organisation of joint flights for group removals of third country nationals illegally present in the territory of two or more Member States, from the Presidency to the Working Party on Migration and Expulsion, 10910/03, 3 July 2003.

Initiative of the Italian Republic with a view to adopting a Council Decision on the organisation of joint flights for removals, from the territory of two or more Member States, of third-country nationals who are subjects of individual removal orders, from the Presidency to the Permanent Representative Committee, 13132/03 limite, 21 October 2003.

Rectificatif à la décision 2004/573/CE du Conseil relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux Etats membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement sur le territoire de deux Etats membres ou plus, *JO*, n° L 237, 14 septembre 2005, p. 10.

Proposition de décision du Conseil concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités des Etats membres compétentes en matière de sécurité intérieure et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière, 15142/05, VISA 300, 30 novembre 2005.

Instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière, *JO*, n° C 326, 22 décembre 2005, 149 p.

C. Commission européenne

Avis de la Commission : Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement, *Bull. UE*, 1/2, 1996.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les politiques d'immigration et d'asile, COM (94) 23 final, 23 février 1994.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement sur le tourisme sexuel impliquant des enfants, COM (96) 547 final, 27 novembre 1996.

Communication de la Commission sur le travail non déclaré, COM (98) 219 final, 7 avril 1998.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement pour de nouvelles actions dans le domaine de la lutte contre la traite des femmes, COM (98) 726 final, 9 décembre 1998.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement sur la mise en œuvre des mesures de lutte contre le tourisme sexuel impliquant des enfants, COM (1999) 262 final, 26 mai 1999.

Tableau de bord pour l'examen des progrès réalisés en vue de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne, COM (2000) 167 final du 24 mars 2000 ; COM (2000) 782 final du 30 novembre 2000 ; COM (2001) 278 final du 23 mai 2001 ; COM (2001) 628 final du 30 octobre 2001 ; COM (2002) 261 final du 30 mai 2002 ; COM (2002) 738 final du 16 décembre 2002 ; COM (2003) 291 final 22 mai 2003 ; COM (2003) 812 final du 30 décembre 2003.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Une politique communautaire en matière d'immigration, COM (2000) 757 final, le 21 novembre 2000.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union pour les personnes qui se voient accorder l'asile, COM (2000) 755 final, le 22 novembre 2000.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire d'immigration, COM (2001) 387 final, le 11 juillet 2001.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine, COM (2001) 672 final, 15 novembre 2001.

Rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection, COM (2001) 743 final, Bruxelles, 5 décembre 2001.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, COM (2002) 233 final, 7 mai 2002.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, COM (2002) 564 final, 14 octobre 2002.

Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers, COM (2002) 703 final, 3 décembre 2002.

L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, COM (2003) 104 final, 11 mars 2003.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi, COM (2003) 336 final, 3 juin 2003.

Vers des régimes d'asile plus accessibles, équitables et organisés, COM (2003) 315 final, le 3 juin 2003.

Le développement d'une politique commune en matière d'immigration clandestine, de trafic illicite et de traite des êtres humains, de frontières extérieures et de retour des personnes en séjour irrégulier, COM (2003), 323 final, 3 juin 2003.

Le développement du système d'information Schengen II et les synergies possibles avec un futur système d'information sur les visas (VIS), COM/2003/0771 final, non publié au *JO*.

Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : bilan du programme de Tampere et futures orientation, COM (2004) 401 final, le 2 juin 2004.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions – Etude sur les liens entre immigration légale et immigration clandestine, COM (2004) 412 final.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la gestion de l'entrée gérée dans l'Union européenne de personnes ayant besoin de protection internationale et sur le renforcement des capacités de protection des régions d'origine – Améliorer l'accès à des solutions durables, COM (2004) 410 final, 4 juin 2004.

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen établissant un programme cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013, COM (2005) 123 final, 6 avril 2005.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Migration et développement : des orientations concrètes, COM (2005) 390 final, 1er septembre 2005.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne, COM (2008) 69 final, 13 février 2008.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), COM (2008) 68 final, 13 février 2008.

Priorités d'action en vue de relever les défis liés aux migrations : première étape du processus de suivi de Hampton Court, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2005) 621 final, 30 novembre 2005.

Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2006) 621 final, 25 janvier 2006.

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.

Décision de la Commission du 15 décembre 2005 fixant les règles de mise en œuvre de la décision 2005/267/CE du Conseil établissant un réseau d'information et de coordination sécurisé connecté à l'internet pour les services des Etats membres chargés de la gestion des flux migratoires, C (2005) 5159 final, 15 décembre 2005.

Livre blanc de la Commission à l'attention du Conseil européen sur l'achèvement du marché intérieur, COM (85) 310 final, 14 juin 1985.

Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier, COM (2002) 175 final, 10 avril 2002.

Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques, présenté par la Commission, 11 janvier 2005, COM (2004) 811 final.

Proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou d'une activité économique indépendante, présentée par la Commission, COM (2001) 386 final, 11 juillet 2001.

Proposition de directive du Conseil relative au titre de séjour de courte durée délivré aux victimes de l'aide à l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains qui coopèrent avec les autorités compétentes, COM (2002) 71 final, 11 février 2002.

Proposition de plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne, *JO,* n° C 142, 14 juin 2002, p. 23-36.

Proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, COM (2003) 687 final/2, 20 novembre 2003.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des Etats membres et modifiant la convention de Schengen et les Instructions consulaires communes, COM (2005) 56 final, 23 février 2005.

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, COM (2005) 391 final, 1er septembre 2005 et Annexe SEC (2005) 1057.

Proposition de décision du Conseil concernant la signature de l'accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Fédération de Russie, COM (2006) 91 final, 27 avril 2006.

Proposition de directive du Conseil établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, COM (2007) 637 final, 23 octobre 2007.

Proposition de directive du Conseil établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un Etat membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un Etat membre, COM (2007) 638 final, 23 octobre 2007.

Rapport de la Commission pour le Groupe de Réflexion, Luxembourg, OPOCE, 1995.

Rapport 2004 sur le programme PHARE et les instruments de préadhésion et de transition, rapport de la Commission, COM (2005) 701 final, 23 décembre 2005.

Autres

Un espace de liberté, de sécurité et justice, note d'information du Secrétariat général diffusée sous l'autorité de M. Oreja, le 29 octobre 1996, COM, SEC (96) 2004.

1993 JHA Recommandations on Trade in Human Beings for the Purposes of Prostitution (Council Press Release 10550/93 of 29-30 November 1993), annex 2 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Trafficking in Woman for the Purpose of Sexual Exploitation, COM (96) 567 final, 20 November 1996.

European Economy 2002, European Commission, DG for Economic and Financial Affairs, 6, 2003.

Programme de travail annuel de 2005 en matière de subventions en vertu de l'article 19 02 03 du budget de l'Union européenne, Office de coopération EuropeAid/Gestion centrale des lignes budgétaires thématiques. Texte disponible sur le site de la Commission.

Eurobaromètre standard 48. L'opinion publique dans l'Union européenne, mars 1998.

Eurobaromètre. Note de synthèse. Sommet de Séville, juin 2002.

Eurobaromètre standard 62. L'opinion publique dans l'Union européenne, printemps 2004.

Eurobaromètre standard 65. L'opinion publique dans l'Union européenne. Premiers résultats, printemps 2006.

EUROSTAT, « Les demandeurs d'asile en Europe 1985-1995 », Statistiques en bref : Populations et conditions sociales, 1, 1996.

—, *Annual Report on Asylum and Migration 2001 – Statistical data on migration, asylum and return*, 2001.

D. Parlement européen

Rapport sur la création d'Europol, Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, rapporteur Lode van Outrive, Luxembourg, Parlement européen, PE 202.364/déf./PE92/0382, 26 novembre 1992.

Rapport sur l'initiative de la République italienne en vue de l'adoption d'une décision du Conseil relative à l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux Etats membres ou plus, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement – Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, rapporteur Adeline Hazan, PE 329.953/DEF, 24 février 2004.

Résolution du Parlement européen sur le fonctionnement du traité sur l'Union européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996 – Mise en œuvre et développement de l'Union, *JO*, n° C 151, 19 juin 1995.

Recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil et du Conseil européen sur le futur de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que sur les conditions pour renforcer la légitimité et l'efficacité (2004/2175(INI)), P6_TA(2004)0022, le 14 octobre 2004.

Rapport sur la proposition de décision du Conseil visant à rendre la procédure définie à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne applicable à certains domaines couverts par le titre IV de la troisième partie dudit traité, rapporteur Jean-Louis Bourlanges, PE A6-0072/2004, 13 décembre 2004.

E. Traités, accords internationaux et déclarations

Acte unique européen, Luxembourg et La Haye, 17 et 28 février 1986.

Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la suppression graduelle des contrôles à la frontière franco-allemande, Sarrebruck, 13 juillet 1984, publié dans *Journal officiel de la République française*, 3 août 1984, p. 485-489.

Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, *JO*, n° L 327, 28 novembre 1997, p. 3-69.

Accord de partenariat et de coopération, entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, *JO*, n° L 49, 19 février 1998, p. 3-39.

Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Moldova, d'autre part, *JO*, n° L 181, 24 juin 1998, p. 3-35.

Accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux Etats à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis Schengen, *JO*, n° L 176, 10 juillet 1999.

Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, *JO*, n° L 196, 28 juillet 1999, p. 3-33.

Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République kirghize, d'autre part, *JO*, n° L 196, 28 juillet 1999, p. 48-77.

Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, *JO*, n° L 205, 4 août 1999, p. 3-38.

Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, *JO*, n° L 239, 9 septembre 1999, p. 3-36.

Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République d'Azerbaïdjan, d'autre part, *JO*, 17 septembre 1999, p. 3-38.

Accord entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, Schengen, 14 juin 1985, *JO*, n° L 239, le 22 septembre 2000, p. 13-18.

Accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JO,* n° L 317, 15 décembre 2000, p. 3-286.

Accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JO,* n° L 209, 11 août 2005, p. 27-53.

Brussels Declaration on Preventing and Combatting Trafficking in Human Beings, annexe aux Conclusions du Conseil du 8 mai 2003 (2003/C 137/01), *JO,* n° C 137, 12 juin 2003.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *JO,* n° C 364, 18 décembre 2000, p. 1-22.

Convention relative au Statut des réfugiés du 28 juillet 1951, Conférence de plénipotentiaires des Nations unies sur le statut des réfugiés et des apatrides, qui s'est tenue à Genève du 2 au 25 juillet 1951.

Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres de la Communauté européenne, *JO,* n° C 254, 19 août 1997, p. 1-12.

Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, Nations unies, 2000.

Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *JO,* n° L 239, 22 septembre 2000, p. 19-62.

Declaration and Agenda for Action. 1st World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children, Stockholm, Sweden, 27-31 August 1996.

Partenariat euro-africain pour la migration et le développement – déclaration finale, Rabat, le 11 juillet 2006.

Plan d'action de la Conférence de Rabat sur les migrations, adopté le 11 juillet 2006.

Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. *JO,* n° C 310, 16 décembre 2004, p. 1-474.

Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, annexé au traité sur l'Union européenne, *JO,* n° C 340, 10 novembre 1997.

Protocole sur l'application de certains aspects de l'article 7A du traité instituant la Communauté européenne au Royaume-Uni et à l'Irlande, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, *JO,* n° C 340, 10 novembre 1997.

Protocole sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, *JO,* n° C 340, 10 novembre 1997.

Protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne, *JO,* n° C 340, 10 novembre 1997.

Projet de convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, portant création du système « EURODAC » pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile, repris dans le recueil de textes du Centre de droit public de l'Université libre de Bruxelles, *La mise en œuvre des conventions Schengen et de Dublin. Circulation des ressortissants des pays tiers et asile dans l'Union européenne*, 30 avril 1998, p. 160-182.

Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer additionnel à la convention des Nations unies sur la criminalité transnationale organisée, Nations unies, 2000.

Protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, Nations unies, 2000.

Protocole sur le droit d'asile pour les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, annexé au traité instituant la Communauté européenne, *JO,* n° C 340, 10 novembre 1997.

Rapport final du groupe de travail X « Liberté, sécurité et justice », document de la Convention européenne, Bruxelles, 2 décembre 2002, CONV 426/02, WG X14.

Recommendations from the European Conference on Trafficking in Women, Vienna, 10-11 June 1996, annex 2, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Trafficking in Women for the Purpose of Sexual Exploitation, COM (96) 567 final, 20 November 1996.

F. Autres documents officiels

Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur l'intégration de l'acquis de Schengen dans l'Union européenne*, présenté par M. François Loncle, 1257.

Futo, P., Jandl, M. (ed.), *2003 Year Book on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe*, Vienne, International Centre for Migration Policy Development, 2004.

Frontex, *Frontex Annual Report 2006*, 2007.

Groupe Trevi, *Programme d'action relatif au renforcement de la coopération en matière de Police et de lutte contre le terrorisme et autres formes de criminalité organisée, juin 1990.*

GéDAP et BIVS, *Migration and Asylum in Europe 2003*, rapport disponible sur le site de la Commission européenne.

Heath, T., Jeffries, R., *Asylum Statistics. United Kingdom, 2004, Home Office, Research Development and Statistics Directorate*, 23 August 2005.

Home Office, *Secure Borders, Safe Haven : Integration with Diversity in Modern Britain*, presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of her Majesty, February 2002.

—, *Entitlement Cards Consultation*, July 2002.

—, *Identity Cards. A Summary of Findings from the Consultation Exercise on Identity Cards and Identity Fraud*, presented to Parliament by The Secretary of State of the Home Department by Command of Her Majesty, November 2003.

—, *Identity Cards. The Next Steps*, Presented to Parliament by The Secretary of State of the Home Department by Command of Her Majesty, November 2003.

KEAN, Th., HAMILTON, L. (*et al.*), *The 9/11 Commission Report*, final report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, August 2004, p. 80-81.

OIM, *Return Migration : Policies and Practices in Europe*, Geneva, International Organization for Migration, 2004.

SALT, J., *Evolution actuelle des migrations internationales en Europe*, *rapport du Consultant au Conseil de l'Europe*, Strasbourg, Comité européen sur les migrations, 2006.

SÉNAT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Communication de M. Robert Del Picchia sur l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures*, 25 novembre 2003, Sénat de la République française, Texte E 2447.

—, *L'expulsion des étrangers en situation irrégulière*, Les documents de travail du Sénat, série « Législations comparées », LC 162, avril 2006.

TAPINOS, G., « Irregular Immigration : Economic and Political Issues », *SOPEMI Report 1999*, p. 229-251.

UNITED NATIONS, *Replacement Migration : Is It a Solution to Declining and Ageing Populations ?*, New York, Population division, 2000.

—, *International Migration Report 2002*, UN population division, October 2002.

—, *World Economic and Social Survey 2004. International Migration*, New York, Department of Economic and Social Affairs, November 2004, p. 127-158.

THE WHITE HOUSE, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, February 1995.

UNHCR, *Asylum Applications Lodged in Industrialized Countries : Levels and Trends*, 2000-2002, Division of Operational Support, Population Data Unit/PGDS, Geneva, March 2003.

—, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2004*. Overview of Asylum Applications Lodged in Europe and Non-European Industrialized Countries in 2004, Division of Operational Support, Population Data Unit/PGDS, Geneva, March 2005.

US DEPARTMENT OF DEFENSE, *National Security Strategy of the United States*, Washington DC, August 1991.

4. Discours, lettres et communications à la presse

BARROSO, J. M., « Letter from President Barroso to Heads of State and Government », EC06-266EN, 7 September 2006.

BLAIR, T., « Tony Blair hosted a meeting in London with the leaders of the European Union countries », press conference at EU informal summit Hampton Court, 27 October 27, 2005, disponible à l'adresse www.number10.gov.uk/output/Page8393.asp.

CHIRAC, J., Conférence de presse de M. Jacques Chirac, président de la République, à l'issue de la réunion informelle des chefs d'Etat et de gouvernement européens, Hampton Court (Royaume-Uni), 27 octobre 2005, texte disponible sur le site www.elysee.fr.

COMMISSION EUROPÉENNE, « Accords de réadmission », MEMO/05/351, 5 décembre 2005.

—, « La Commission lance ICONET, réseau de coordination et d'information sécurisé connecté à l'internet pour l'échange d'informations sur l'immigration clandestine », IP/06/57, Bruxelles, 20 janvier 2006.

—, « Mauritanie : nouvelles mesures pour lutter contre l'émigration clandestine vers l'UE », communiqué de presse de la Commission, IP/06/967, Bruxelles, 10 juillet 2006.

—, « La Commission solidaire de l'Espagne, de l'Italie et de Malte dans l'accueil des immigrés clandestins », communiqué de presse de la Commission, IP/06/1208, Bruxelles, 19 septembre 2006.

—, « Le programme ARGO (2002-2006) », communiqué de presse de la Commission, MEMO/06/333, Bruxelles, 19 septembre 2006.

EUROPOL, « Action Against OC Networks. Europol supported EU wide operation against illegal immigration », *Europol Press Release*, The Hague, 21 April 2002.

FRATTINI, Fr., « Rabat : une occasion extraordinaire qui s'offre à l'Afrique et à l'Europe pour une gouvernance commune des flux migratoires », SPEECH/06/449, 11 July 2006.

—, « Statement by EU Commission Vice-President Frattini : EU Action on Immigration », EC06-262EN, 30 August 2006.

—, « « Management of Migration flows » Joint debate – Freedom, Security and Justice – Immigration (EP), Strasbourg, 27 September 2006 », SPEECH/06/539, 27 September 2006.

—, « Migration and Development : time for creative and courageous approaches », EU-Africa Ministerial Conference on Migration and Development, SPEECH/06/728, Tripoli, 22 November 2006.

Lettre conjointe de huit chefs d'Etat ou de gouvernement européens à M. Matti Vanhanen, Premier ministre de la Finlande, président du Conseil européen, sur l'immigration illégale en Méditerranée et au sud de l'Europe, 25 septembre 2006. Texte disponible sur le site de l'Elysée à l'adresse www.elysee.fr.

Lettre de M. Matti Vanhanen, Premier ministre de Finlande, président du Conseil européen, adressée aux huit chefs d'Etats et de gouvernement de l'Europe du Sud sur la question de l'immigration clandestine, 28 septembre 2006, disponible sur le site de la présidence finlandaise à l'adresse www.eu2006.fi.

MICHEL, L., « Promouvoir une migration accompagnée », Conférence ministérielle UE-Afrique sur la migration et le développement, SPEECH/06/735, Tripoli, 22-23 novembre 2006.

OIM, « Lutte contre la traite des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne/ Programme STOP II », texte disponible sur le site de l'OIM à l'adresse http://www.iom.int/france/projets/stop/histo.html.

OTAN, « Le Concept stratégique de l'Alliance, approuvé par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil Atlantique Nord tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999 », communiqué de presse NAC-S(99)65.

POMPIDOU, G., « Déclaration de Georges Pompidou », *Bull. CE*, février 1970, 2, p. 35-37.

PRODI, R., « Intervention on Asylum and Immigration », Morning session of the European Council Seville, June 21st 2002.

—, « Priorities for Seville : better regulation and immigration », Speech to the European Parliament, Strasbourg, 12 June 2002.

—, « Speaking points concerning the Seville European Council », Press Conference pre-Seville Brussels, June 18th, 2002.

SPAAK, P.-H., « Discours à l'Assemblée générale de l'ONU », 28 septembre 1948.

VITORINO, A., « Discours de M. António Vitorino prononcé par M. Adrian Fortescue, directeur général JAI commissaire à la Justice et aux Affaires intérieures au séminaire sur la lutte contre les filières d'immigration clandestine », Paris, le 20 juillet 2000, SPEECH/00/280.

5. Organisations non gouvernementales

AMNESTY INTERNATIONAL, *Le Maroc, l'Union Européenne et l'Espagne dans le domaine de l'asile et du contrôle des flux migratoires*, 12 octobre 2005.

—, *EU war on « illegal immigration » puts human rights at risk. Amnesty International Appeal to the Sevilla Summit*, Brussels 12 June 2002.

—, *Unlawful and Unworkable – extra-territorial processing of asylum claims*, 18 June 2003.

—, *Open Letter to the Irish Presidency of the European Union*, 10 January 2004.

—, *EU-Italy : deportations to Libya. Amnesty International calls on the European Commission to take action against Italy*, 21 March 2005.

—, *Spain : The Southern Border. The State turns its back on the human rights of refugees and immigrants*, EUR 41/008/2005, 20 June 2005.

—, *Espagne/Maroc – Les pressions exercées au sein de l'Union européenne pour « ne laisser entrer personne » engendrent de graves violations des droits des migrants*, EUR 41/016/2005, 26 octobre 2005.

—, *Returning « irregular » migrants : the human rights perspective*, Amnesty International's comments on the draft Directive on common standards and procedure in Member States for returning illegally staying third country nationals, COM (2005) 391 final, May 2006.

—, *Amnesty International Statement at the occasion of the Ministerial Euro-African Conference on Migration and Development, Rabat 10-11 July 2006*, 7 July 2006.

—, *Amnesty International's recommendations ahead of the Informal JHA Ministerial Meeting in Tampere 20-22 September 2006*, 18 September 2006.

—, *Rapport annuel 2006. La situation des droits humains dans le monde*, Efai.

Association Pro derecho Humanos de Andalucia, *Canarias : Políticas migratorias, víctimas de derechos humanos*, Junio 2006, p. 3, texte disponible à l'adresse http://www.apdha.org/documentos/InformeCanariasJunio2006.doc.

Bureau International du travail, « Travail forcé dans les pays industrialisés ». http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.DOWNLOAD_BLOB?Var_DocumentID=5048.

Cimade, *Réponse au Livre vert de la Commission européenne – Politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier*, s.l.s.d.

Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, « Se protéger soi-même contre les réfugiés ou protéger les réfugiés eux-mêmes ? », *in Forum des Migrants de l'Union européenne*, « Après Vienne, que restera-t-il de Genève », supplément au *Courrier du Forum*, 1998, p. 16-24.

European Council on Refugees and Exiles, *ECRE Observations on the Presidency Conclusions of the European Council Meeting, 21 and 22 June 2002*.

Human Rights Watch, *Protect the Rights of Migrants and Asylum Seekers in Seville Policy Proposals*, Letter to EU Heads of States, June 13, 2002.

—, *European Union. Managing Migration Means Potential EU Complicity in Neighboring States' Abuse of Migrants and Refugees*, 2, October 2006.

Médecins sans Frontières, *Violence et immigration. Rapport sur l'immigration d'origine subsaharienne (ISS) en situation irrégulière au Maroc*, septembre 2005.

Migreurop, « SIVE : blindage électronique des frontières espagnoles », 16 septembre 2004, texte disponible à l'adresse http://www.migreurop.org/article626.html.

Statewatch, « Spain : The number of migrant deaths rises again », article ref. 26949, February 2006.

Liste des abréviations, acronymes et sigles

ABC	Air Borders Centre
ACP	Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ACT	Centre for Border Guard Training
AENEAS	Programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile
AFP	Agence France-Presse
AFVIC	Association des amis et des familles de victimes de l'immigration clandestine
AGIS	Programme-cadre concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale
APDHA	Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía
ARGO	Programme d'action concernant la coopération administrative dans le domaine des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration
BIVS	Berlin Institute for Social Research
Bull. CE	Bulletin des Communautés européennes
Bull. UE	Bulletin de l'Union européenne
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization
CDE	Cahiers de droit européen
CIG	Conférence intergouvernementale
CIRAM	Common Integrated Risk Analysis Model
CIREFI	Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration
Coreper	Comité des représentants permanents
CSIFA	Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
ELJ	European Law Journal
EMN	European Migration Network

ESBC	Eastern Borders Centre
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
EURODAC	European Dactylographic System
EUROSUR	Système européen de surveillance des frontières
Eurojust	European Union's Judicial Cooperation Unit
Europol	European Police Office
FADO	False and Authentic Documents Online
Frontex	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures
GéDAP	Groupe d'étude de Démographie Appliquée
GHN	Groupe à Haut Niveau Asile et Migration
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
JAI	Justice et affaires intérieures
JCMS	Journal of Common Market Studies
JO	Journal officiel des Communautés européennes (jusqu'au 31 janvier 2003) Journal officiel de l'Union européenne (à partir du 1er février 2003)
LBC	Land Borders Centre
LIEI	Legal Issues of European Integration
MARRI	Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative
MEDA	Euro-Mediterranean Partnership
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OPOCE	Office des publications officielles des Communautés européennes
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PHARE	Pologne Hongrie Assistance à la Reconstruction des Economies
RABIT	Rapid Reaction Border Intervention Teams
RAC	Risk Analysis Center
RAE	Revue des affaires européennes
RBDI	Revue belge de droit international
RFSP	Revue française de science politique
RIO	Risk of Immigration Operation
RMCUE	Revue du marché commun et de l'Union européenne
RMUE	Revue du marché unique européen
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
SIRENE	Supplément d'information requis à l'entrée nationale
SIS	Système d'information Schengen
SIVE	Système intégré de surveillance extérieure
STOP	Sexual Trafficking of Persons programme
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
VIS	Système d'information sur les visas
WSBC	Western Sea Borders Centre

Table des matières

EDITIONS DE L'UNIVERSITE DE BRUXELLES

Fondées en 1972, les Editions de l'Université de Bruxelles sont un département de l'Université libre de Bruxelles (Belgique). Elles publient des ouvrages de recherche et des manuels universitaires d'auteurs issus de l'Union européenne.

Principales collections et directeurs de collection

- Commentaire J. Mégret (Comité de rédaction : Marianne Dony (directeur), Emmanuelle Bribosia (secrétaire de rédaction), Claude Blumann, Jacques Bourgeois, Laurence Idot, Jean-Paul Jacqué, Henry Labayle, Fabrice Picod)
- Architecture, aménagement du territoire et environnement (Christian Vandermotten et Jean-Louis Genard)
- Economie (Henri Capron)
- Education (Françoise Thys-Clément)
- Etudes européennes (Marianne Dony)
- Histoire (Eliane Gubin et Kenneth Bertrams)
- Philosophie et société (Jean-Marc Ferry et Nathalie Zaccaï-Reyners)
- Quête de sens (Manuel Couvreur et Marie-Soleil Frère)
- Religion, laïcité et société (Monique Weis)
- Science politique (Pascal Delwit)
- Sociologie et anthropologie (Mateo Alaluf et Pierre Desmarez)
- Statistique et mathématiques appliquées
- UBlire (collection de poche)

Elles éditent trois séries thématiques, les *Problèmes d'histoire des religions* (direction : Alain Dierkens), les *Etudes sur le XVIIIe siècle* (direction : Valérie André et Brigitte D'Hainaut-Zveny) et *Sextant* (direction : Eliane Gubin et Valérie Piette).

Des ouvrages des Editions de l'Université de Bruxelles figurent sur le site de la Digithèque de l'ULB. Ils sont aussi accessibles via le site des Editions.

Founded in 1972, Editions de l'Université de Bruxelles is a department of the Université libre de Bruxelles (Belgium). It publishes textbooks, university level and research oriented books in law, political science, economics, sociology, history, philosophy, …

Editions de l'Université de Bruxelles, avenue Paul Héger 26 - CPI 163, 1000 Bruxelles, Belgique
EDITIONS@ulb.ac.be
http://www.editions-universite-bruxelles.be
Fax +32 (0) 2 650 37 94
Direction, droits étrangers : Michèle Mat.
Diffusion/distribution : Interforum Benelux (Belgique, Pays-Bas et grand-duché de Luxembourg) ; SODIS/ToThèmes (France) ; Servidis (Suisse) ; Somabec (Canada).

L'Union européenne et l'immigration clandestine

De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique

La lutte contre l'immigration clandestine est aujourd'hui l'une des priorités de l'Union européenne. Volet essentiel d'un projet communautaire de sécurité intérieure, le combat contre les illégaux n'en soulève pas moins d'épineuses questions. La lutte contre l'immigration illégale semble tout d'abord chimérique tant les objectifs fixés excèdent les moyens techniques, humains et financiers disponibles. Ensuite, en rendant le passage vers l'Europe de plus en plus compliqué et dangereux, cette politique provoque indirectement la mort de centaines de migrants chaque année. Elle favorise enfin le déploiement des filières criminelles de trafic et de traite des êtres humains. En bref, loin d'œuvrer à la légitimation de l'Union auprès de ses citoyens par le biais du renforcement de leur sécurité, la politique en matière d'immigration irrégulière risque d'avoir des effets contraires en jetant le doute tout à la fois sur l'efficacité des politiques européennes et sur les valeurs qui les sous-tendent.

Pourquoi un projet mené au nom des principes de liberté, de sécurité et de justice ne se voit-il pas davantage remis en cause alors qu'il conduit surtout à une détérioration de la sécurité des migrants ? C'est à cette interrogation que le présent ouvrage entend donner des éléments de réponse, en partant de l'idée que la politique de lutte contre l'immigration clandestine ne peut être réduite à ses objectifs affichés mais doit être resituée dans le cadre plus large du processus d'intégration européenne. En touchant au problème du contrôle des frontières extérieures de l'Union, la lutte contre l'immigration illégale pose en effet la question des frontières symboliques qui définissent les conditions de l'appartenance à un ordre politique déterminé. Elle active des mécanismes d'inclusion et d'exclusion sans lesquels un corps politique ne peut voir le jour et se maintenir. Dans cette perspective, si la stratégie de mise à l'écart des étrangers indésirables répond aux objectifs de contrôle et de sélection des ressortissants des pays tiers autorisés à accéder au territoire des Etats membres, elle participe également à la construction d'une figure inquiétante de l'*Autre* fondant l'identité européenne sur la peur des clandestins.

Denis Duez est chargé de cours à l'Institut d'études européennes des Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles ainsi qu'à l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles. Il est également Visiting Fellow auprès du European Studies Centre du St Antony's College de l'Université d'Oxford.

9 782800 414164

www.editions-universite-bruxelles.be