

**Contre-jour**

La coopération transatlantique après le 11 septembre : l'enjeu de la sécurité intérieure

par Virginie Guiraudon

Le 21 septembre 2004, le vol 919 de United Airlines en provenance de Londres et à destination de Washington a été détourné sur Bangor (Maine). L'un de ses passagers a été débarqué et interrogé par les autorités fédérales, avant d'être renvoyé en Grande-Bretagne. Ce passager était le chanteur folk britannique Cat Stevens, converti à l'islam sous le nom de Yusuf Islam, lequel ressemblait à celui d'une personne soupçonnée de terrorisme par les États-Unis¹. Les autorités américaines avaient prélevé les données passagers (*passenger name record* ou PNR) dans la base de la compagnie aérienne au moment de l'embarquement, comme elles le font pour tous les vols à destination, en transit ou en provenance des États-Unis depuis le 5 mars 2003.

Le transfert des données passagers des compagnies aériennes aux autorités américaines est l'un des trois principaux volets de la coopération entre les États-Unis et l'Union européenne en matière de contrôle aux frontières à des fins de lutte antiterroriste et de renforcement de la « sécurité intérieure » (*homeland security*) depuis le 11 septembre. Les deux autres concernent l'authenticité des documents de voyage, que l'introduction d'éléments biométriques dans les nouveaux passeports européens lisibles en machine a vocation à préserver, ainsi que la sécurité des cargos, que viendrait renforcer la présence d'inspecteurs des douanes américains dans les principaux ports européens (*Container Security Initiative* ou CSI).

Ces trois dossiers ont donné lieu à d'intenses négociations transatlantiques qui ont débouché sur plusieurs accords, malgré les conflits qu'ils ont suscités au sein même du complexe institutionnel de l'Union et les cris d'alarme des

1. « Ce Yusuf Islam qui interdit les États-Unis à Cat Stevens », *Le Monde*, 23 septembre 2004 ; « Cat Stevens a engagé une action en justice après son refoulement des États-Unis », *Le Monde*, 24 septembre 2004.

défenseurs des libertés publiques. Les avancées dans ce domaine contrastent donc fortement avec les tensions apparues au même moment à propos de la guerre en Irak et l'attitude moins conciliante adoptée par les Européens dans le cadre d'autres controverses, de nature commerciale ou environnementale. Plus précisément, dans la mesure où les accords sur la sécurité intérieure ont été négociés dans un contexte de jeux multi-niveaux entre l'Union européenne, ses États membres et les États-Unis, la question était de savoir si ce serait là l'occasion pour les Européens (et notamment pour certains membres de l'Union comme la France) de donner un gage de bonne volonté aux Américains (et/ou à leurs alliés privilégiés en Europe), à charge de revanche dans d'autres domaines (*back scratching*), ou, au contraire, de monnayer leur coopération au prix fort (*blackmailing*).

Du reste, le terme « coopération », qui implique *a priori* l'existence d'intérêts communs², n'est peut-être pas le mieux choisi tant les Européens, en réalité, n'ont fait qu'obtempérer aux exigences américaines. Car tous les accords n'imposent pas aux parties des obligations symétriques et, même lorsqu'ils le font, la réciprocité n'est pas toujours effective. Ainsi, dans le cas de l'accord sur les cargos de marchandises, pour l'heure, aucun douanier européen n'est stationné dans un port américain. De même, les États-Unis ne seront pas prêts à fournir des passeports biométriques aux citoyens américains avant la date limite imposée aux pays de l'UE pour les délivrer à leurs propres ressortissants³.

Par ailleurs, les négociateurs de l'Union européenne ont souvent été pris de cours, ce qui a considérablement limité leur marge de manœuvre. En particulier, les accords sur les containers et sur les données passagers ont été négociés *post facto*, car les compagnies aériennes, pour ne pas payer d'amendes et ne pas perdre leurs droits d'atterrissage, se conformaient déjà à la législation américaine. Quant aux cargos de marchandises à destination des États-Unis, les principaux pays de l'UE dont ils proviennent (notamment l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie et les Pays-Bas) ont signé des accords de principe avec les autorités américaines avant même que la Commission européenne ne dépose un recours devant la Cour européenne de justice pour qu'un accord soit négocié au nom de l'Union⁴.

2. Voir notamment Kenneth Oye (ed.), *Cooperation under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1986.

3. Rey Koslowski, « Border and Transportation Security in the Transatlantic Relationship », dans Anja Dalgaard-Nielsen, Daniel Hamilton (eds), *Transatlantic Homeland Security ? Protecting Society in the Age of Catastrophic Terrorism*, Londres, Routledge, 2005.

4. Le Parlement européen a considéré que l'accord négocié par la Commission n'était pas conforme aux lois européennes en matière de protection des données et a introduit un recours afin d'en obtenir l'annulation le 27 juillet 2004 (affaires C-307/04 et C-318/04).

Après un bref rappel des principaux éléments factuels, notre objectif est ici de contribuer à l'explication des deux traits les plus saillants de ces négociations transatlantiques : l'ampleur des exigences américaines et celle des résultats obtenus. Deux facteurs nous paraissent avoir joué un rôle décisif : d'une part, l'exploitation habile par les négociateurs américains des divisions intra-européennes entre les différentes institutions de l'Union – et non entre les États, comme dans l'affaire irakienne ; d'autre part, le degré de convergence transatlantique quant à la nature des moyens à mettre en œuvre pour faire face aux « menaces » contemporaines, notamment en matière de contrôle des déplacements transfrontaliers.

La « sécurité intérieure transatlantique » : un bref rappel des faits

Après le 11 septembre 2001, le Congrès américain a adopté plusieurs lois destinées à lutter contre le terrorisme, dont le *Transportation Security Act* dès le mois de novembre – alors même que se mettait en place le nouveau Département de la sécurité intérieure. Dans ce contexte marqué par une apparente accélération de l'histoire, le vote du *Patriot Act* – sans que le Congrès ait eu le temps de véritablement examiner le projet de loi – et la pérennisation d'une atmosphère d'urgence liée à la perspective de la réédition d'actes terroristes, les mobilisations émanant de la société civile et les réactions des institutions de garantie des libertés publiques se sont d'abord fait attendre⁵. Dans un premier temps, seules les entreprises, inquiètes des répercussions commerciales du tout-sécuritaire américain, ont fait pression sur le Congrès. Ce n'est que dans un second temps que certaines ONG américaines ont embôité le pas à leurs homologues européennes en s'inquiétant notamment des atteintes à la protection des données personnelles⁶.

En revanche, les autorités américaines ont très vite réquisitionné l'aide de leurs alliés européens en matière de contrôle aux frontières et de sécurité des transports, et avec succès. Les Européens se sont montrés ouverts à la

5. Sur l'analyse des continuités et des changements dans la politique américaine en matière de contrôle aux frontières avant et après le 11 septembre, voir Ayse Ceyhan, « Sécurité, frontière et surveillance aux États-Unis après le 11 septembre 2001 », *Cultures et conflits*, 53, 2004, p. 113-145 ; Peter Andreas, Thomas Biersteker (eds), *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Londres, Routledge, 2003 ; Davidf Lyon, *Surveillance after 9/11*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

6. Ainsi Katie Corrigan de l'ACLU (American Civil Liberties Union) a-t-elle reconnu que les réactions aux mesures prises après le 11 septembre avaient été tardives, tout en soulignant que, désormais, cette association et d'autres avaient au Congrès des alliés de tous bords préoccupés par l'insuffisante protection des données personnelles aux États-Unis et l'inversion de la charge de la preuve opérée dans le cadre des systèmes de codage des passagers suivant le « risque terroriste » dont ils seraient porteurs. Citée dans Christian Cabal, *Rapport sur les méthodes scientifiques d'identification des personnes à partir des données biométriques et les techniques de mise en œuvre*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques de l'Assemblée nationale et du Sénat, Paris, 2003, 2^e partie, p. 38.

coopération, dans un domaine où celle-ci était encore balbutiante et se limitait, d'une part, à un accord de coopération douanière conclu en 1997, d'autre part, à des échanges informels et théoriquement exceptionnels de données personnelles en matière de terrorisme entre services de police conduisant finalement à la signature d'un traité entre Europol et les autorités américaines en décembre 2001. Il est néanmoins apparu que les demandes américaines étaient contraires à la législation européenne, notamment celle relative à la protection des données (directive de 1995)⁷. Elles exigeaient de surcroît des changements importants, complexes et coûteux (fabrication et délivrance de nouveaux passeports biométriques et installation de nouvelles technologies de sécurité dans les ports européens).

Le transfert des données passagers

En novembre 2001, le Congrès américain a adopté le *Transportation Security Act* (TSA), qui permet au Bureau des douanes et de la protection des frontières (Customs and Border Protection (CBP)) d'avoir accès aux données recueillies par les compagnies aériennes sur les passagers qui arrivent aux États-Unis, y transitent ou en partent, et de les croiser avec les banques de données des services secrets ou des agences de lutte contre la criminalité comme le FBI et la CIA. Ces données sont recueillies par les compagnies au moment de la réservation et peuvent comporter jusqu'à 60 rubriques allant du nom aux préférences alimentaires du passager. L'ambition des autorités américaines est de mettre en place un « système informatique de pré-filtrage des passagers » (*Computer Assisted Passenger Prescreening System – CAPPS II*) afin d'évaluer le risque terroriste associé à chacun d'entre eux, risque dont les degrés d'intensité correspondraient à des couleurs différentes (vert, jaune ou rouge). Le système est loin d'être au point et a soulevé de nombreuses critiques aux États-Unis même, à la suite de rapports du General Accounting Office (GAO) – l'un des organes de contrôle du Congrès – mettant en évidence le nombre important d'erreurs qui en résultent, notamment celles relatives aux « faux positifs » (personnes prises pour l'un de leurs homonymes). Le GAO s'inquiète aussi des atteintes éventuelles aux droits des passagers et de leur capacité de recours. Plus généralement, il émet de sérieuses réserves quant à l'efficacité d'un système développé par des sous-traitants que les fonctionnaires, faute d'expertise, d'organisation et de moyens, peinent à superviser comme il le faudrait.

7. Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 publiée au Journal Officiel L281 du 23/11/1995, p. 0031-0050.

Les compagnies aériennes européennes se sont néanmoins trouvées prises entre le marteau et l'enclume : si elles se conformaient aux lois américaines, elles enfreignaient la législation communautaire sur la protection des données, mais si elles refusaient de fournir les données passagers, elles ne respectaient pas le droit américain et s'exposaient à de lourdes amendes et à la suspension de leurs droits d'atterrissage. D'où la nécessité pour le commissaire chargé du marché intérieur, Frits Bolkestein, et son équipe de négocier avec le CBP un « accord intérimaire » et une nouvelle date butoir pour les compagnies, finalement fixée au 5 mars 2003. Après encore de longs mois de tractations ardues, un accord à vocation définitive a été conclu en décembre 2003 entre les représentants des États-Unis et de l'UE, puis approuvé en mai 2004 par le collège des commissaires et le Conseil des ministres⁸. Mais le Parlement européen, on l'a vu, a fait appel de cette décision devant la Cour européenne de justice.

Si l'accord de décembre 2003, qui ne contient pas de clause de réciprocité, témoigne de certaines concessions de la part des États-Unis, nombre de ses dispositions préoccupent toujours les députés européens et les associations de défense des droits de l'homme. Certes, seules 34 des 60 catégories de données pourront faire l'objet d'un transfert, et les données considérées comme « sensibles » – celles sur la religion ou la santé, par exemple – devront être effacées après coup par le CBP. Quant aux autres données transférées, les autorités américaines ne pourront les conserver que trois ans et demi au plus, alors qu'elles souhaitaient initialement une période... d'un demi-siècle. Mais ces dispositions paraissent encore excessives au Parlement européen et aux ONG, qui jugent par ailleurs particulièrement vague la notion d'« autres crimes graves » à caractère transnational pour la répression desquels les données personnelles ainsi collectées pourront être utilisées, au-delà de la lutte antiterroriste proprement dite. Ils s'inquiètent également de savoir qui exactement aura accès à ces données, sachant qu'il existe aux États-Unis de nombreuses agences susceptibles de les utiliser sans que cette utilisation soit contrôlable de l'extérieur. De plus, à l'heure actuelle, les possibilités de recours en cas d'information erronée ou employée à mauvais escient demeurent insatisfaisantes, voire purement et simplement inexistantes. Enfin, sur deux points, le Parlement européen n'a strictement rien obtenu : d'une part, les États-Unis utiliseront bien des données passagers provenant de l'UE pour

8. Décision 2004/496/CE du Conseil du 17 mai 2004 concernant la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données PNR [“Passenger Name Records”] par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la Sécurité intérieure, *Journal Officiel des Communautés européennes* L 183, p. 83.

tester le système CAPPS II ; d'autre part, les autorités américaines prélèveront des données (*pull*) sans toutefois en fournir elles-mêmes (*push*).

L'Initiative sur la sécurité des containers

Après le 11 septembre, Washington a envisagé le scénario qui verrait des terroristes attaquer les États-Unis au moyen d'une arme de destruction massive dissimulée dans l'un des 16 millions de containers qui arrivent chaque année sur le territoire américain par bateau, par la route ou *via* le chemin de fer. En janvier 2002, le service des douanes américaines a donc annoncé la mise en place d'un nouveau dispositif – dit *Container Security Initiative* – prévoyant que les containers seraient inspectés avant leur arrivée aux États-Unis. L'objectif était d'éviter de paralyser l'activité des ports américains, toute explosion devant désormais être empêchée dans les ports d'origine ou de transit⁹. Il s'agissait d'identifier les containers à risque et de les inspecter à l'aide des « manifestes », les descriptifs des marchandises qui, désormais, devraient être remis aux douaniers américains 24 heures avant le départ. Mais les transporteurs maritimes se sont inquiétés de la règle des 24 heures, susceptible, selon eux, de ralentir le flux des marchandises et de porter préjudice aux petits ports qui se trouveraient alors d'autant plus menacés par la concurrence des grands ports certifiés conformes par les Américains. Les États-Unis se sont donc adressés directement aux États membres de l'Union et ont signé des accords de principe avec l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie et les Pays-Bas. En décembre 2002, la Commission a engagé une procédure devant la Cour de justice contre ces États, accusés de mener des négociations bilatérales dans un domaine – le commerce – relevant de la compétence communautaire et où l'Union ne devrait donc s'exprimer que d'une seule voix. Les États membres ont alors donné un mandat de négociation à la Commission en mars 2003, en échange de la suspension des poursuites judiciaires. De leur côté, les États-Unis ont augmenté le nombre de ports inclus dans le dispositif de la CSI. Puis, en décembre 2003, ils ont signé avec l'Union européenne un accord amendant l'accord de 1997 en matière de coopération douanière, qui a été présenté au Conseil des ministres en janvier 2004. Cet accord avalise le contenu des accords bilatéraux, la présence d'inspecteurs des douanes américains dans les ports européens et la transmission des manifestes 24 heures à l'avance, tout en précisant que les douanes américaines et les représentants de la Commission devront déterminer les critères de risques et définir les normes technologiques de contrôle. Il vaut

9. Initialement, seuls les 20 premiers ports mondiaux étaient concernés.

pour tous les ports opérationnels en 2004, notamment Rotterdam, Le Havre, Anvers, Göteborg, La Spezia, Gênes, Felixstowe, Hambourg, Bremerhaven et Algésiras. Quant à la Commission, pour ne pas être en reste, elle a également annoncé la mise en œuvre prochaine d'une politique de sécurisation des conteneurs inspirée du modèle américain peu de temps avant la signature de l'accord¹⁰.

Les passeports biométriques

En mai 2002, les députés américains ont adopté le *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act*. Il s'agissait pour l'administration Bush de faire approuver par le Congrès une augmentation de deux milliards de dollars du budget consacré aux contrôles des frontières, de restructurer les agences concernées (Immigration and Naturalization Service (INS), Customs and Border Protection) en les faisant fusionner au sein d'un même organe et de poursuivre le développement de nouvelles technologies de surveillance frontalière axées sur la lutte contre le terrorisme et l'immigration clandestine, élément qui figurait déjà dans le Titre IV du *Patriot Act* (« Protecting the border, Subtitle B, Enhanced immigration responses »)¹¹. Ce dernier exigeait que les citoyens de 27 pays – pour la plupart européens – précédemment exemptés de l'obligation d'être en possession d'un visa de tourisme pour se rendre aux États-Unis soient pourvus de passeports sécurisés lisibles en machine et contenant des données biométriques au plus tard le 26 octobre 2004. Nombre de ces pays, ainsi que les représentants de l'Union, ont fait savoir qu'ils ne pourraient pas délivrer les nouveaux passeports à la date demandée. Colin Powell et Tom Ridge, respectivement secrétaire d'État et secrétaire de l'US Department of Homeland Security (DHS), ont alors demandé au Congrès de repousser la date limite à mars 2005¹². Ni le Département de la sécurité intérieure ni le Département d'État n'auraient du reste été prêts à faire face aux conséquences d'un refus du Congrès, qui aurait conduit les ressortissants des pays en question incapables de fournir les passeports biométriques exigés à solliciter un visa auprès des consulats américains, ce qui, en pratique, aurait nécessité une réorganisation de ces derniers et un accroissement de leur personnel. Et quand bien même ces fameux passeports contenant des données biométriques auraient été finalement disponibles, les États-Unis ne disposaient pas encore des appareils nécessaires pour les lire... Le

10. Frits Bolkestein, « EU Customs Policy: Boosting Security and Modernizing Procedures », Discours du commissaire chargé du marché intérieur lors du *Freight Forwarders Day*, Bruxelles, 1^{er} décembre 2003.

11. Section 303 du *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002*, loi 107-173 du 14 mai 2002.

12. Voir <http://www.house.gov/judiciary/ridge031704.pdf>.

Département de la sécurité intérieure s'est donc borné à exiger que les touristes non détenteurs d'un visa se soumettent à la procédure mise en œuvre dans le cadre du programme US-Visit depuis le 30 septembre 2004 : prise d'une photo numérique et scanner des empreintes digitales à l'entrée du territoire¹³. Enfin, quant au choix des normes biométriques elles-mêmes, les problèmes techniques et bureaucratiques soulevés par l'élaboration d'un standard international unique ont finalement incité les États-Unis à adopter une approche plus souple et plus multilatérale et à accepter de s'en remettre à l'OACI¹⁴. Cela a débouché sur un accord, conclu le 28 mai 2003, qui exige une photo faciale avec soit des empreintes digitales, soit des scanners de la rétine stockés sur des puces à circuit intégré lues par un système d'identification utilisant des fréquences radio (ce qui ne nécessite pas de contact avec un lecteur de données)¹⁵. Le 13 décembre 2004, sur le fondement de l'article 62-2a du traité de l'Union européenne, le Conseil des ministres des Affaires étrangères de l'UE, quant à lui, a adopté un règlement qui rend obligatoires dans les 18 mois les passeports contenant des supports de stockage avec une photo faciale, donnée à laquelle devront être ajoutées dans les trois ans « des empreintes digitales dans des formats interoperables »¹⁶. Les passeports seront par ailleurs « lisibles en machine » (*machine readable*)¹⁷. Ce règlement a été préalablement approuvé le 2 décembre 2004 par le Parlement européen, lequel précisait néanmoins que seules des autorités à la compétence expressément définie étaient habilitées à utiliser ces données, et ce dans le seul but de vérifier l'authenticité du passeport. Si, à l'heure actuelle, rien ne permet de dire si les dates fixées par les États-Unis et par l'UE pourront être respectées, il est donc probable, au vu du coût qu'elle représente, que la guerre des visas n'aura pas lieu. L'industrie du tourisme et les compagnies privées continuent cependant de dénoncer les pertes commerciales directement liées au durcissement intervenu depuis le 11 septembre, qui représenteraient plusieurs dizaines de milliards de dollars¹⁸.

13. Il y a eu 370 non-admissions durant les quatre premiers mois du programme US Visit. Cf. Tom Ridge, « Les contrôles biométriques sont indispensables », *AFP*, 12 janvier 2005.

14. Créée en 1944 par la Convention de Chicago sur l'aviation civile, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) est devenue une agence spécialisée de l'ONU en 1947.

15. OACI, « Biometric Identification to Provide Enhanced Security and Speedier Border Clearance for Travelling Public », communiqué de presse du 28 mai 2003, PIO/2003 (<http://www.icao.int/icao/en/nr/2003/pio200309.htm>). Il est à noter cependant que les entreprises qui fabriquent les systèmes d'identification n'utilisent pas toutes les mêmes fréquences ni les mêmes circuits.

16. Le Royaume-Uni, auquel ne s'applique pas ce règlement, a décidé que ses nouveaux *e-passports* incorporeraient des données biométriques sur le visage dans une puce.

17. Conseil de l'Union européenne, *Règlement du Conseil établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage*, document 2252/2004.

18. R. Koslowski, « Border and Transportation Security in the Transatlantic Relationship », cité.

La question des passeports biométriques présente deux particularités par rapport aux autres dossiers susmentionnés. D'une part, les responsables européens des Affaires intérieures se sont servis du 11 septembre avant les Américains pour proposer l'introduction d'éléments biométriques dans les documents de voyage. En effet, dès la réunion extraordinaire du Conseil Justice et Affaires intérieures qui a suivi les attaques contre les Twin Towers, la délégation allemande a fait valoir que la lutte antiterroriste exigeait la constitution d'une base de données comportant des éléments biométriques pour tous les demandeurs de visa à destination de l'Union européenne, dispositif en cours d'élaboration sous le nom de VIS (Visa Identification System) et dont la fiabilité technique ainsi que la capacité à garantir la protection des données personnelles des intéressés soulèvent de nombreuses questions¹⁹. Quant au nouveau Système Information Schengen, dit SIS II, il pourra, lui aussi, stocker des données biométriques²⁰. D'autre part, le caractère multilatéral de la discussion au sein de l'OACI a permis aux Européens de sauver la face, le règlement du 13 décembre 2004 invoquant ainsi cette instance internationale et non les États-Unis dans ses considérants.

Contrôle à distance et technologies de surveillance : Les Européens, « cordon sanitaire » des États-Unis ?

Pourquoi les États-Unis ont-ils besoin de la coopération des pays européens en matière de contrôle des frontières et des transports internationaux ? La question semble naïve mais mérite qu'on s'y arrête. Officiellement, il s'agit de lutter contre des réseaux terroristes considérés comme une menace à caractère transnational et nécessitant de ce fait une action concertée. Souvenons-nous que plusieurs des membres d'Al Qaida impliqués dans les attentats du 11 septembre ont vécu en Europe et y ont été recrutés, et qu'en 2002 le Congrès a réformé le système des visas après que Richard Reid, citoyen britannique et de ce fait non soumis à l'obligation d'obtenir un visa pour entrer aux États-Unis, eut tenté de faire exploser une bombe placée dans sa chaussure sur un vol Paris-Miami. Officieusement toutefois, lors d'une réunion à huis clos qui s'est tenue le 26 octobre 2001, l'envoyé des États-Unis a expliqué aux fonctionnaires européens des ministères de l'Intérieur que les attentats du 11 septembre avaient provoqué une remise à plat de l'ensemble

19. Voir l'analyse critique de l'ONG Statewatch du 5 janvier 2005 : « EU: Biometric Visa Policy Unworkable. Council recommending current proposal be abandoned due to collision of chips and Commission asked to amend its proposal » (<http://www.statewatch.org>).

20. Le SIS contient des millions d'entrées fournissant des informations sur des marchandises (voitures volées, par exemple), mais surtout des informations relatives aux personnes inadmissibles dans l'Union européenne.

du système américain de visas, de contrôle aux frontières et de gestion de l'immigration²¹. Et de fait, l'INS a été démantelé et son personnel transféré dans un Département de sécurité intérieure nouvellement constitué, qui rassemble 22 anciennes agences indépendantes. Mais en dépit de cette réorganisation bureaucratique et d'un budget en hausse, les responsables de la sécurité intérieure se sont vite résolus à exiger que les contrôles des personnes et des marchandises soient effectués en amont, c'est-à-dire avant leur arrivée dans les ports et aéroports des États-Unis.

Concernant les marchandises, il était matériellement impossible d'augmenter les inspections des containers (seuls 2 % des cargos qui arrivent aux États-Unis sont inspectés) sans bloquer le port de New York²², sachant par ailleurs que, selon toute vraisemblance, ces inspections ne seraient guère en mesure de détecter une bombe éventuelle avant que celle-ci n'explose... Il fallait donc « repousser la frontière », c'est-à-dire faire en sorte que les inspecteurs des douanes américains opèrent dans les ports d'origine et de transit. Comme l'a souligné Stephen Flynn, en fermant les aéroports et en accroissant les mesures de sécurité après le 11 septembre, les États-Unis ont donc mis en œuvre un embargo commercial contre leurs intérêts²³. Quant au contrôle des personnes, il convient de rappeler que, proportionnellement, il y a aux États-Unis beaucoup moins de garde-frontières et de contrôles à l'intérieur des frontières qu'en Europe – du fait de l'absence de carte d'identité nationale et de registres municipaux²⁴. Par ailleurs, l'idée de faire peser la responsabilité du contrôle des personnes sur les compagnies de transport existe depuis très longtemps dans le domaine de l'immigration, au moins depuis le *Passenger Act* de 1902, qui forçait les compagnies à rapatrier à leur frais les candidats à l'immigration qui avaient emprunté leurs bateaux et avaient été refoulés au motif qu'ils ne pourraient subvenir à leurs besoins (« *likely to be a public charge* »)²⁵. Les États-Unis ont aussi été les premiers à imposer de lourdes

21. Council of the European Union, « Outcome of Proceedings of the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum Meeting with the United States Dated 26 October 2001 », doc. 13803/01 ASIM 21 USA 24, Bruxelles, 12 novembre 2001.

22. « *Hearing on Container Security before the House Transportation and Infrastructure Committee Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation* », US House of Representatives, Washington (DC), 13 mars 2002.

23. Stephen Flynn, « America the Vulnerable », *Foreign Affairs*, 81 (1), janvier-février 2002, p. 60-74.

24. Les effectifs du Bureau américain des douanes et de la protection des frontières comprenaient environ 41 000 personnes en 2004, soit seulement 1 000 de plus que la seule police des frontières allemande (la *Bundesgrenzschutz*).

25. Sur la question du contrôle à distance dans l'histoire américaine, voir Aristide Zolberg, « The Great Wall against China: Responses to the First Immigration Crisis, 1885-1925 », dans Jan Lucassen, Leo Lucassen (eds), *Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives*, New York, Peter Lang, 1999. Sur le rôle des acteurs privés comme *sheriff's deputies* après que l'État se fut arrogé le monopole du contrôle des personnes entrant et résidant sur son territoire, voir John Torpey, « Aller et venir : le monopole étatique des moyens légitimes de circulation », *Cultures et Conflits* 31/32, 1998, p. 63-100.

sanctions aux compagnies aériennes transportant des passagers dépourvus des documents de voyage requis, soit, depuis 1990, des amendes de 3 000 dollars par infraction, auxquelles s'ajoutait la prise en charge des frais d'hébergement et de rapatriement²⁶. Cette délégation du contrôle des frontières à des agents non étatiques opérant en amont s'est ensuite considérablement développée à partir des années 1980²⁷, l'Europe prenant alors modèle sur l'Amérique du Nord en adoptant des lois prévoyant contre les compagnies des sanctions sur le fondement de l'article 26 de l'accord de Schengen de 1990.

Le contrôle à distance en Europe ne concerne pas seulement les compagnies de transport mais aussi les consulats, *via* la politique des visas²⁸, et les pays tiers sommés d'adopter les mêmes normes que l'UE et de retenir les étrangers indésirables²⁹. Après le 11 septembre, l'enjeu a toutefois consisté à étendre le champ d'application des instruments de politique publique employés dans la lutte contre l'immigration illégale au domaine de la lutte antiterroriste. Dans le cas de l'immigration, l'Union européenne, de fait, a coopté de force un ensemble de pays tiers, dits d'origine ou de transit, et les a obligés à lui servir de cordon sanitaire. Mais pour les États-Unis, dans le cadre de la lutte antiterroriste, c'est l'Union européenne qui est la région d'origine ou de transit et qui doit par conséquent prévenir l'arrivée des assaillants potentiels en autorisant ses compagnies aériennes à fournir leurs données passagers, en modifiant ses passeports et, dans le cas des marchandises, en ouvrant ses ports aux inspecteurs des douanes, tout comme les pays du Sud et de l'Est de l'Europe voient opérer sur leur territoire les agents de liaison des États membres.

Pour les autorités américaines, ce système présente l'avantage non seulement de faire peser le coût et la responsabilité des contrôles sur des tiers, mais aussi d'éviter des contrôles internes qui obligeraient les citoyens américains à se munir d'une carte d'identité, mesure qui soulèverait certainement une vive opposition. Quant aux associations de défense des libertés, elles ne se sont guère mobilisées sur la question, dans la mesure où les contrôles visent principalement des non-citoyens (le programme US-Visit ne recueille des

26. *Immigration and Nationality Act*, article 283 en particulier et sections 1181, 1225, 1226, 1227, 1321, 1323. Les visiteurs eux-mêmes apportent leur contribution pécuniaire au contrôle des frontières *via* le forfait « User fee » de 6 dollars imposé à chaque passager arrivant de l'étranger et reversé à l'INS pour couvrir les frais de rétention des étrangers reconduits à la frontière. Il est généralement inclus dans le billet d'avion.

27. V. Guiraudon, « Logiques de l'État délégué : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance », *Cultures et conflits*, 45, 2002, p. 51-79.

28. Didier Bigo, Elspeth Guild, « Le visa Schengen : expression d'une stratégie de police à distance », *Cultures et conflits*, 49-50, 2004, p. 22-38.

29. V. Guiraudon, « La politique européenne d'immigration après le traité d'Amsterdam », *Migrations-Société*, XV (87-88), 2003, p. 129-142.

données que sur les étrangers). En revanche, elles ont concentré leurs critiques sur le transfert des données passagers et le système CAPPS II qui, eux, concernent également les vols intérieurs qu'utilisent davantage de citoyens américains.

Si, au terme de ce bref examen, on comprend mieux pourquoi les États-Unis ont besoin de la coopération des Européens, reste à identifier les raisons qui ont pu conduire ces derniers à accepter de tenir ce rôle de cordon sanitaire en dépit de nombreuses difficultés.

Les conflits interinstitutionnels européens

Dès le début des négociations, la position du gouvernement américain était relativement solide. Ce dernier présentait un front uni et ses menaces, qui auraient eu des répercussions commerciales désastreuses pour les Européens, étaient crédibles. Les autorités américaines ont surtout su tirer parti des divisions entre les différentes institutions européennes. En effet, comme on l'a vu dans le cas de la CSI, l'UE a rarement parlé d'une seule voix dans le domaine de la sécurité des transports. Il en est de même pour ce qui est du règlement sur la sécurité aérienne. Quand la Commission a présenté son projet, le Conseil des ministres et le Parlement européen lui ont reproché d'outrepasser ses compétences. Quant aux données passagers, si les États membres ont soutenu la Commission qui négociait, le Parlement, lui, s'est opposé aux accords conclus sur la forme comme sur le fond.

Plus précisément, si les fonctionnaires de la Commission européenne ont vite compris que les demandes américaines étaient incompatibles avec la directive de 1995 sur la protection des données, ils ne s'inquiétaient pas moins des retombées commerciales dont se plaignaient déjà les compagnies aériennes. Par conséquent, bien qu'en octobre 2002 le « Groupe de protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel » – ou « G29 »³⁰ – de l'UE ait rendu un avis qui mettait en doute la légalité d'un transfert des données passagers non assorti de limites quant à leur emploi, en février 2003, les fonctionnaires de l'UE et des États-Unis ont diffusé un communiqué de presse commun indiquant que les compagnies aériennes se conformeraient à la législation américaine dès le 9 mars. Le président du « comité article 29 »³¹ a alors alerté le Comité chargé des droits et libertés des citoyens (LIBE) du Parlement européen, l'entrée en jeu des députés européens et des défenseurs des libertés publiques comme les ONG Statewatch ou EDRI

30. Ainsi nommé car institué par l'article 29 de la directive de 1995.

31. Appellation qui renvoie au groupe défini à la note précédente.

(European Digital Rights) marquant l'ouverture d'une seconde phase dans les négociations transatlantiques. Dans la logique des « jeux à deux niveaux » analysés par Robert Putnam³², la Commission européenne pouvait ainsi instrumentaliser l'opposition au transfert des PNR pour obtenir des concessions des Américains tout en faisant valoir auprès des opposants que les États-Unis récupéraient déjà les données et que tout accord serait bon à prendre puisqu'il permettrait au moins de circonscrire le pouvoir discrétionnaire de l'administration Bush en matière de manipulation des données personnelles. En outre, soumise à la pression conjointe des gouvernements européens qui voulaient un accord et des compagnies aériennes qui s'inquiétaient de leur situation juridique, la Commission a entrepris de se libérer du contrôle du Parlement par une manœuvre de procédure consistant, d'une part, à qualifier l'accord conclu avec les États-Unis en décembre 2003 d'« accord international léger » – et non de traité –, d'autre part, à n'émettre qu'une « constatation d'adéquation » – prévue dans la directive de 1995 sur la protection des données – selon laquelle la déclaration d'intention (*undertakings*) des États-Unis était conforme à la législation communautaire. Mais les tensions entre la Commission et le Parlement ne se sont pas apaisées. En effet, alors que le commissaire Bolkestein avait affirmé devant deux comités du Parlement que les données relatives à des citoyens européens ne seraient pas utilisées pour tester le très controversé système CAPPs II, tel a pourtant été le cas. Les députés européens ont donc accusé le commissaire d'avoir dissimulé la vérité, accusation d'autant plus grave que, depuis la démission de la commission Santer en 1999, le respect du principe de transparence est une question des plus sensibles. Bien que n'étant pas véritablement en mesure de peser sur l'accord *ex post*, le Parlement, au début de l'été 2004, a aussi décidé en séance plénière de demander un avis à la Cour européenne de justice quant à la conformité de l'accord UE-États-Unis au droit communautaire. Mais la décision de la Cour n'interviendra que dans quelques années. En attendant, le transfert des PNR se poursuit.

Le fond et la forme : convergences transatlantiques

En définitive, la coopération transatlantique en matière de sécurité intérieure révèle-t-elle réellement des divergences importantes sur le fond des dossiers traités, comme c'est le cas par exemple, dans le domaine de la sécurité alimentaire ?

32. Voir Peter Evans, Harold Jacobson, Robert Putnam (eds), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, The University of California Press, 1993.

Tout d'abord, il convient de préciser que, même si les lois européennes sont plus protectrices de la vie privée et des données personnelles que les lois américaines, les parlementaires européens se sont bien davantage émus des atteintes aux libertés des citoyens européens que de celles subies par les ressortissants des pays tiers. Car s'ils doivent obtenir un visa pour se rendre en Europe, ces derniers verront les données personnelles qu'ils auront transmises automatiquement intégrées dans le VIS (Visa Information System) – qui contient des données biométriques –, comme étaient inscrits auparavant dans le SIS (Système Information Schengen) les ressortissants dont on refusait le visa. Quant aux données passagers des personnes arrivant ou quittant l'Union européenne, elles sont transmises aux compagnies aériennes en vertu d'une directive du Conseil adoptée en mars 2004 au nom de « la lutte contre l'immigration illégale ».

Qui plus est, les mêmes mesures et les mêmes technologies sont utilisées de part et d'autre de l'Atlantique : aux États-Unis, au nom de la lutte contre le terrorisme, dans l'Union européenne, à cette même fin, mais aussi et surtout au nom de la lutte contre l'immigration illégale. Ainsi, en France, en se félicitant de l'introduction d'images faciales et d'empreintes digitales numérisées dans les visas Schengen, Nicolas Sarkozy, en tant que ministre de l'Intérieur, a déclaré à l'Assemblée nationale en décembre 2003 : « Grâce à l'introduction de la biométrie dès 2004, nous pourrons enfin lutter plus efficacement contre l'immigration clandestine »³³. De même, au Royaume-Uni, qui, avec les États-Unis, faisait figure d'exception en ne disposant pas de document d'identité national, le projet de carte d'identité est justifié par la lutte non seulement contre les criminels et les terroristes, mais aussi contre l'immigration illégale et le travail clandestin, ainsi que par la nécessité de restreindre les services publics aux seuls ayant droits, formule qui renvoie aussi aux débats sur les demandeurs d'asile³⁴.

En un mot, force est de constater une certaine convergence des États-Unis et des pays européens autour de la conception sécuritaire incarnée par le DHS américain, quand bien même celle-ci exige des seconds des réformes de leurs législations sur les libertés publiques, lesquelles pouvaient apparaître jusque-là comme autant de marqueurs historiques ou « culturels ». C'est le cas en ce qui concerne l'introduction éventuelle d'une carte d'identité nationale au Royaume-Uni, mais aussi la récente remise en cause de l'interdiction de la prise d'empreintes digitales en Allemagne, laquelle datait de la chute du régime nazi...

33. Voir http://www.ump.assemblee-nationale.fr/article.php3?id_article = 2050.

34. « Strengthening Security, Protecting Identity: Home Office Publishes Identity Cards Bill », *Home Office Press release*, 374, 2004, 29 novembre 2004, p. 1-5.

De toute évidence, la coopération entre l'Union européenne et les États-Unis en matière de sécurité intérieure est vouée à se poursuivre. Le 13 janvier 2005, Tom Ridge a ainsi annoncé que le DHS enverrait auprès de l'Union européenne un attaché permanent responsable des questions de sécurité et de lutte antiterroriste et chargé, en tant que haut fonctionnaire, de maintenir un dialogue constant entre les deux parties³⁵. Un *High Level Policy Dialogue on Border and Transport Security* a par ailleurs été établi, qui institutionnalise la coopération engagée depuis le 11 septembre³⁶. Il est néanmoins probable que cette coopération s'inscrive à l'avenir dans des cadres plus globaux comme l'OACI, sans doute pour réduire les coûts de transaction des négociations bilatérales, mais aussi pour ne pas mettre à jour les concessions faites par l'Union aux États-Unis ni souligner d'éventuelles divergences entre Européens et Américains. Quant aux standards internationaux de sécurité intérieure en cours d'élaboration, tout porte à croire qu'ils concerneront aussi bien les méthodes techniques relatives à la biométrie que la définition et l'évaluation des risques et des menaces communes, enjeu politique par excellence. ■

Virginie Guiraudon est Professeur Marie Curie en sciences politique et sociales à l'Institut universitaire européen de Florence. Ses thèmes de recherche portent sur les politiques européennes et américaine d'immigration ainsi que sur le rôle des acteurs non étatiques dans la gestion des flux migratoires et la délégation à des pays tiers du contrôle des migrants indésirés. Elle a publié notamment *Les politiques d'immigration en Europe* (Paris, L'Harmattan 2000) et de nombreux articles, dont « The Constitution of a European Immigration Policy Domain : A Political Sociology Approach », *Journal of European Public Policy* (10 (2), avril 2003, p. 263-282) et « Immigration Reform in Comparative Perspective : Sunshine and Shadow Politics in the US and Europe », dans Martin Levin, Martin Shapiro (eds), *Transatlantic Policy-making in an Age of Austerity* (Washington (DC), Georgetown University Press, 2004, p. 193-239). Adresse électronique : Virginie.Guiraudon@IUE.it

35. Le discours est en ligne sur le site de la représentation des États-Unis auprès de l'UE (*US Mission to the EU*) (<http://www.useu.be/Terrorism/USResponse/Jan1305RidgeUSEUCooperation.html>).

36. European Commission, « Fighting Terrorism. A Memorial Report Dedicated to the Victims of Terrorism », SEC 2005/272, 18 février 2005.