



Vers quelle police européenne ?

Mémoire de géopolitique
du chef d'escadron Patrice LAMIELLE
dans le cadre du séminaire : « La construction européenne dans
ses aspects institutionnels et des politiques communes »

Directeur : Monsieur Philippe MOREAU DEFARGES

Avril 2002.

Vers quelle police européenne ?

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : LES MISSIONS DE POLICE CONFRONTEES A DES PROBLEMATIQUES NOUVELLES ET EVOLUTIVES.

**Influences de la mondialisation de la criminalité organisée au sein d'un espace
européen « sans frontières »**

**Nécessité d'une dimension policière et judiciaire pour une réalité politique de l'Union
européenne**

**De la collaboration policière informelle à une coopération intergouvernementale et
institutionnalisée au sein de la construction européenne**

DEUXIEME PARTIE : LES VOIES POSSIBLES POUR L'EVOLUTION D'UNE « POLICE EUROPEENNE »

**La solution intergouvernementale dans le respect de la souveraineté des Etats,
mais avec un déficit probable d'efficacité**

**Le scénario supranational propice à l'élargissement des compétences de la
coopération policière, mais dépendant de concessions des Etats partenaires**

**Les objectifs complémentaires en faveur de l'édification « d'une police
européenne »**

INTRODUCTION

S'interroger à propos de l'évolution éventuelle vers une « police européenne » requiert de commencer cette réflexion en précisant le contenu de la définition même du terme de « police » au sens contemporain. Etymologiquement d'abord, ce mot vient du grec « polis » désignant la ville et de « politeia » qualifiant le gouvernement de la cité et l'ordre qui en résulte. La Grande Encyclopédie de 1910 indique pour sa part sur ce sujet précis qu' « on ne connaît guère de société un peu organisée sans qu'il existe un pouvoir de police assurant à ses membres la sécurité intérieure, en réprimant et en prévenant les crimes contre les personnes et les propriétés... ». Ces références montrent un lien entre la notion de police et celle d'organisation sociale ou d'ordre social. Ces principes requièrent deux conditions pour l'instauration d'une police. Il faut d'abord un cadre étatique construit avec une Constitution et des lois. D'autre part, cet Etat doit comporter une structure institutionnelle. La prévention des déviations aux normes établies est alors réalisée par une institution organisée intervenant au nom de la collectivité. La fonction policière apparaît lorsqu'au sein d'une société, la tâche d'assurer le respect des règles régissant les comportements n'est plus conférée de manière indifférenciée à chaque individu. Elle se voit confiée à certains membres investis de cette mission et agissant au nom du groupe, à la suite d'une sorte d'opération de répartition des tâches sociales. Ainsi, la fonction policière implique initialement l'idée d'un rôle de régulation sociale interne. Elle se distingue alors d'autres fonctions sociales pouvant comporter également le recours à la force, avec par exemple la fonction des armées orientée, pour sa part, vers la protection à l'égard des menaces extérieures.

En résumé, la police se conçoit dans le cadre d'une collectivité présentant les caractères d'une structure étatique avec des lois. Elle est un instrument composé par une ou plusieurs institutions investies de la tâche de faire respecter les règles les plus importantes au sein d'une telle société avec la possibilité pour ce faire d'user en ultime recours de la force physique. Ces institutions sont représentées en France par la gendarmerie, la police nationale, ou encore les polices municipales malgré des prérogatives plus limitées.

Au-delà de cette définition générale, il faut également considérer que cette fonction de police décrite est en train d'évoluer dans un contexte international toujours plus interdépendant. Exemple récent, des zones déstabilisées apparaissent aux portes des limites actuelles de l'Union européenne. Dans la gestion de ces crises visant leurs effets directs et secondaires, les opérations de défense et de police tendent à s'entremêler. Dans les

situations actuelles rencontrées au sein des Balkans, notre armée, parmi les forces multinationales de soutien de la paix, intervient dans des conflits dits de basse intensité. Elle est confrontée en de telles circonstances à certaines préoccupations touchant aux fonctions plus policières, liées au terrorisme et à de multiples trafics. Les discours sur la menace du « Sud » et le « clash des civilisations¹ », sans compter les événements du 11 septembre 2001 à New York, viennent renforcer le point de vue selon lequel les terroristes, les groupes mafieux peuvent constituer un nouvel ennemi pour nos forces armées. Pour leur part, les forces de police s'intéressent aux réseaux de ventes d'armes de guerre et aux informations sur d'éventuels trafics de matière nucléaire. Il s'établit donc certains croisements des pôles d'intérêts entre les institutions. Il peut s'agir simplement d'implications limitées, mais aussi d'un mouvement plus général dû à l'internationalisation des problèmes de police. Il pourrait en résulter une remise en cause de l'étanchéité supposée des différentes prérogatives. Récemment, la décision de constitution d'une force de police européenne projetable peut être comprise dans ce contexte. Il existerait alors une certaine corrélation entre les transformations de la fonction des forces de police et celles des forces armées. En tout état de cause, le champ de la sécurité paraît bien déborder les seuls problèmes de voie publique, incluant de plus les frontières, les trafics transnationaux et l'immigration irrégulière. Les questions policières au niveau européen doivent d'ores et déjà prendre en compte ces données.

Dans ce contexte global, il s'agit de déterminer comment les institutions de police des pays membres de l'Union européenne peuvent évoluer au sein d'un espace européen sans frontières internes. Pour resituer le cadre général, le Traité de Maastricht entré en vigueur en 1993 met en place le troisième pilier de la construction européenne, correspondant à la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Sur la base de ces dispositions, la Convention Europol établie en 1995 et effective dès 1998, porte création d'un office européen de police. Le Traité d'Amsterdam élaboré pour sa part en 1997 et appliqué en 1999, maintient ce troisième pilier mais surtout autorise à terme l'attribution de certaines compétences opérationnelles pour Europol. Il convient également de citer les accords de Schengen mis en œuvre dès mars 1995.

Pour comprendre la progressivité de ces mises en place, leurs différences et leur complémentarité, une première partie présente l'influence grandissante de l'internationalisation de la criminalité organisée et les parades initiales au sein de la

¹ S.HUNTINGTON, « The Clash of Civilization », Foreign Affairs, 72, été 1993.

construction européenne. Suite à ces constats, il faut envisager les évolutions possibles d'un dispositif européen de police soit dans la continuité d'une coopération policière issue de la concertation intergouvernementale avec le risque d'un manque d'efficacité, soit dans un cadre véritablement supranational qui empiète alors sur la souveraineté des Etats.

PREMIERE PARTIE :

LES MISSIONS DE POLICE CONFRONTEES A DES PROBLEMATIQUES NOUVELLES ET EVOLUTIVES.

La confirmation de la nécessité d'adaptation de la collaboration policière dans l'espace européen requiert d'abord de prendre conscience de la grande diversité des réseaux criminels avec une véritable internationalisation de ces phénomènes, puis de mesurer l'impact politique d'une telle situation poussant les gouvernements des Etats membres de l'Union à envisager des évolutions dans la coopération policière, avant de présenter comme première parade le bilan des dispositifs initiaux instaurés avec en particulier les accords de Schengen.

11) INFLUENCES DE LA MONDIALISATION DE LA CRIMINALITE ORGANISEE AU SEIN D'UN ESPACE EUROPEEN « SANS FRONTIERES ».

La mondialisation des problèmes de police s'est considérablement développée au cours de ces récentes décennies selon des facteurs diverses et pour prendre des proportions aujourd'hui considérables dans de nombreux domaines.

Depuis les années soixante, une cause initiale et toujours d'actualité aiguë correspond au phénomène bien connu de l'accroissement international du trafic de drogue provenant pour une large part d'Amérique du sud et centrale. Les cartels colombiens font produire la coca au Pérou, en Bolivie, en Equateur, au Mexique, et même maintenant au Liban et dans certains pays africains² pour alimenter l'Amérique du Nord, puis directement ou indirectement l'Europe. Aux mouvements mêmes des produits stupéfiants, s'ajoutent

ceux des investissements de cet argent « sale » par les réseaux de blanchiment au sein des économies prospères occidentales. Ce même phénomène peut encore en favoriser considérablement un autre, celui de la corruption internationale. Depuis les années 80, la tendance à l'internationalisation des questions de police trouve une source supplémentaire à travers l'immigration irrégulière. L'action des passeurs et leurs abus, tentent de faire entrer dans les pays riches les flux clandestins du Proche et Moyen Orient, d'Afrique, d'Asie du sud-est. Ces réseaux ne sont pas philanthropes et cherchent bien au contraire à exploiter la misère collective de certaines populations pour en tirer profit. Le début des années 90 connaît une situation internationale nouvelle qui implique de notables effets secondaires quant à un autre courant significatif de la délinquance transnationale. Il s'agit de l'effondrement de l'ex-Union soviétique avec la chute du rideau de fer. Ce changement important facilite une ouverture possible pour les mouvements de population vers l'ouest, mais aussi pour de nombreux réseaux criminels. Il peut être cité des filières d'exploitation d'êtres humains avec l'exemple de jeunes femmes envoyées d'Europe de l'Est pour entrer dans des réseaux de prostitution au sein des pays plus riches de l'ouest. En outre, à partir d'une Russie en crise sociale et économique, de nouveaux trafics naissent dans un contexte où tout paraît pouvoir s'acheter selon des filières illégales, avec même des soupçons concernant des matières radioactives ou nucléaires. Les années 90 sont également marquées par d'autres sources de déstabilisation régionale aux portes de l'Union européenne. Leurs effets secondaires favorisent encore les activités d'une délinquance internationale. Ainsi, la crise dans les Balkans génère un foyer de désorganisation au sein de l'Europe de l'Est, avec en particulier une circulation importante d'armes individuelles de guerre. Cette situation engendre d'une part de nouveaux groupes de passeurs pour les candidats à l'immigration clandestine, et la traite d'êtres humains dont des flux supplémentaires de jeunes femmes mises sur le marché de la prostitution. Mais il faut également considérer les trafics d'armes venant de la zone de l'ex-Yougoslavie. Ils alimentent la délinquance en Europe avec des fusils d'assaut ou des lance-roquettes susceptibles d'être utilisés également en France selon des exemples d'attaques de fourgons blindés de transport de fonds ou contre les forces de police sur la voie publique au cours de l'année 2001. Il se crée ainsi une délinquance puissamment armée et très violente. L'actualité des actes de réseaux terroristes capables de provoquer des destructions massives par « l'hyperterrorisme », oblige également à prendre en compte cette autre source de l'internationalisation de la lutte contre les organisations criminelles, même si

² BIGOT Didier, *Polices en réseaux : l'expérience européenne* – Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1996 ; pp. 283-284.

agissant pour des motifs idéologiques. L'action policière d'investigations et d'interventions n'en est pas moins concernée pour neutraliser des ramifications ou des soutiens logistiques implantés même clandestinement au sein de plusieurs pays sur divers continents. Il n'est pas rare de retracer le parcours d'auteurs d'attentats ayant préalablement préparé leur opération au sein de plusieurs Etats d'Europe ou sur le territoire américain.

Enfin pour des raisons plus techniques, la « révolution » des nouvelles technologies et en particulier des moyens de télécommunication informatique comme Internet, permet là encore de s'affranchir plus facilement des frontières. Ces transformations sont d'abord une source de progrès pour les échanges entre les hommes. Mais les esprits malintentionnés pourront aussi utiliser ce formidable outil afin de transférer frauduleusement des capitaux, pour faire transiter des images à caractère pornographique mettant en scène de jeunes enfants, ou pour organiser des réseaux criminels internationaux et transmettre des instructions, des modes opératoires, ou des ordres d'exécution. D'ailleurs, les membres du groupe terroriste mis en cause dans les attentats du 11 septembre 2001 à New York ont utilisé cet instrument pour leur préparation.

Ainsi, les bouleversements des relations internationales évoqués, l'existence de zones déstabilisées aux portes des Etats occidentaux riches et attractifs, et le développement des technologies modernes entraînent une grande incitation aux mouvements transnationaux des hommes et des informations. Ces nouveaux flux s'accompagnent aussi, à l'échelle mondiale, du développement et de l'interconnexion de nombreux réseaux criminels qui partagent des sources de profits et d'intérêts communs.

Dans ce contexte global de mondialisation des questions de police, un espace de libre circulation des échanges et des personnes créé au sein d'une Europe devenue sans frontières internes, nécessite des impératifs spécifiques de sécurité.

En 1986, l'Acte unique européen précise que la communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le Marché intérieur. Il prévoit au terme d'une période expirant le 31 décembre 1992, l'établissement d'un espace de libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Cette perspective de la suppression des frontières au 1^{er} janvier 1993 au sein de l'Union européenne accentue encore pour les Etats membres la problématique déjà évoquée d'une internationalisation des questions de police. Le développement de la communauté économique européenne en accroissant les flux d'échanges, rend les contrôles aux frontières de plus en plus difficiles et multiplie les possibilités d'agissements de la criminalité transnationale. Il s'agit de la perception de deux menaces immédiates, l'insécurité et l'immigration clandestine.

Concernant l'insécurité, les espaces nationaux des pays membres vont s'ouvrir davantage à la grande délinquance qui comme relatée auparavant s'avère de plus en plus continentale voire mondiale. A titre d'illustration, l'augmentation des vols de voitures en Allemagne³ atteint 45% en un an à l'issue de la chute du rideau de fer. En conséquence, la criminalité organisée, les trafics de stupéfiants, la traite d'êtres humains, la délinquance financière, la cybercriminalité, la haute corruption nécessitent de recueillir des informations et des preuves en des lieux multiples ou encore de procéder à des arrestations à l'étranger. La libre circulation instaurée aux frontières internes entre les Etats membres de l'UE facilite incontestablement l'accroissement des réseaux criminels au sein de cet espace. En outre, la criminalité en zones frontalières spécifiques peut profiter des plus grandes difficultés de coordination entre les services de police étrangers riverains et confrontés à une grande perméabilité des passages aux frontières exempts de contrôle permanent.

Concernant les problèmes liés à l'immigration irrégulière, les périphéries sud et est de l'Union sont proches de zones instables. Elles sont donc susceptibles d'être exposées à des tentatives d'entrées de flux massifs d'immigrés cherchant à fuir ces contextes de conflits ou de crises sociales graves. Les frontières extérieures de l'UE doivent donc continuer de jouer leur rôle traditionnel de séparation et de protection. Elles font face désormais à des espaces plus ouverts où de multiples réseaux clandestins tentent de s'introduire dans cette Europe occidentale attractive. Pour cette dernière, il apparaît en conséquence de nouveaux besoins très spécifiques dans le domaine de la coopération en matière de police et de justice.

Traite d'êtres humains, trafics de drogue, de matière radioactive, filières d'immigration clandestine, blanchiment d'argent, la grande criminalité s'est effectivement développée selon des caractéristiques transnationales liées à des frontières territoriales et technologiques plus perméables. Les polices européennes évoluent considérablement face à ce changement de contexte. Se dirige-t-on pour autant vers l'institutionnalisation d'une police européenne à pouvoirs opérationnels selon une instance de type fédéral, ou simplement vers la constitution de réseaux de fonctionnaires de police à l'échelle transfrontalière pour répondre à cette internationalisation des structures criminelles ?

L'analyse précédente des divers facteurs de la mondialisation des questions de police, conjuguée avec l'ouverture des frontières au sein de l'UE, permet de mieux comprendre les impératifs du développement de la coopération policière en Europe. Dans

³ BIGOT Didier, *Polices en réseaux : l'expérience européenne* – Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1996 ; p.293.

ce contexte, si l'Union européenne veut se donner une réalité et importance politique, elle doit acquérir une véritable dimension policière et judiciaire.

12) NECESSITE D'UNE DIMENSION POLICIERE ET JUDICIAIRE POUR UNE REALITE POLITIQUE DE L'UNION EUROPEENNE.

Les Etats membres de l'Union européenne se sont historiquement construits autour de la police et de la justice, mais aussi de l'armée, de la monnaie et de la diplomatie. La douane, prérogative initialement locale, est devenue une compétence nationale lors de la constitution des Etats européens. La situation de ces compétences au cœur de la souveraineté des Etats ne doit pas masquer la tradition très forte d'indépendance du juge par rapport au pouvoir politique en Europe occidentale, qui trouve cependant sa limite dès qu'il s'agit de coopérer. La traversée des frontières conduit en effet à utiliser de techniques, extradition, commissions rogatoires internationales, qui transitent traditionnellement par l'exécutif. Toutes ces spécificités justifient que les questions de police et de justice aient tardé à apparaître en tant que telles dans une construction européenne surtout économique à l'origine. Elles sont abordées aujourd'hui dans un cadre essentiellement intergouvernemental.

Mais pour reprendre « l'appel de Genève »⁴ lancé par des magistrats⁵ en 1996, en dépit des évolutions d'une construction visible à travers le Conseil de l'Europe, Traité de Rome, accords de Schengen, traité de Maastricht, se cache à l'ombre de cette Europe officielle et respectable, une autre plus discrète et moins avouable. « Il s'agit de l'Europe des paradis fiscaux qui prospère sans vergogne grâce aux capitaux auxquels elle prête un refuge complaisant. » Elle abrite des places financières et des établissements bancaires où le secret est trop souvent un alibi et un paravent. Cette Europe des comptes à numéro est utilisée pour recycler l'argent de la drogue, du terrorisme, de sectes, de la corruption et des activités mafieuses. Les circuits occultes empruntés par les organisations délinquantes, voire criminelles, se développent en même temps qu'explorent les échanges financiers internationaux, et que les entreprises multiplient leurs activités ou transfèrent leurs sièges au-delà des frontières nationales. Les autorités politiques de l'Union européenne doivent marquer clairement et efficacement leur volonté de s'attaquer à cette Europe de l'ombre. A l'heure des réseaux informatiques d'Internet, du modem et du fax, l'argent d'origine

⁴ HUBERT Patrick (dir.), *Quels avènements pour l'Europe de la justice et de la police ?*, Paris ; La Documentation française, 2000, pp.41-43.

⁵ Parmi ces magistrats figurent les juges Baltasar Garzon Real et Renaud Van Ruymbeke.

frauduleuse peut circuler à grande vitesse d'un compte à l'autre, d'un paradis fiscal à l'autre, sous couvert de sociétés anonymes. Cet argent est ensuite placé ou investi hors de tout contrôle. Pour donner les chances de lutter contre une criminalité qui profite largement des cloisonnements et réglementations disparates en vigueur dans les différents pays européens, il est urgent d'abolir certaines barrières pour la coopération policière et judiciaire. Il devient donc nécessaire d'instaurer un véritable espace policier et judiciaire européen. Dans celui-ci, les magistrats et sous leur contrôle les services de police d'investigations pourraient sans autres entraves que celles de l'Etat de droit, rechercher et échanger les informations utiles aux enquêtes en cours.

Ces adaptations judiciaires requises visent à créer une réelle dimension policière européenne pour la lutte contre le développement des réseaux criminels internationaux. Aussi, les dirigeants politiques européens doivent-ils considérer les réformes des réglementations transnationales nécessaires pour restreindre ces menaces d'envergure. L'Union européenne dans la construction de sa réalité politique ne peut les ignorer au risque de miner ses fondements démocratiques par l'impunité d'importants courants internationaux du crime et de la corruption.

Considérant ces observations, il s'avère maintenant utile d'extraire un bilan de la coopération policière initiée sur l'espace européen, pour en mesurer l'efficacité et en déterminer d'éventuelles lacunes.

13) DE LA COLLABORATION POLICIERE INFORMELLE A UNE COOPERATION INTERGOUVERNEMENTALE ET INSTITUTIONNALISEE AU SEIN DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE.

Les avancées les plus anciennes ou les plus spectaculaires de la coopération policière, comme Interpol ou la Cour pénale internationale, sont entreprises au niveau mondial. A l'échelon européen, les réalisations les plus significatives se sont opérées dans un cadre continental dépassant l'Union européenne comme la cour européenne des droits de l'Homme, ou à l'inverse dans un cadre plus étroit que l'Union avec la construction de l'espace Schengen qui ne doit rien au fonctionnement communautaire classique. En effet, ce dernier dispositif est régi dans le cadre d'accords bilatéraux plus particuliers entre Etats riverains pour les mises en application concrète.

Tout d'abord, le temps des coopérations informelles se développent dès le début des années 1970. Les pays européens instaurent des modes de collaboration originaux pour

répondre aux développements initiaux de la mondialisation des problèmes de police déjà évoquée. Puis pour affronter le déficit de sécurité de l'Europe communautaire, les relations entre les polices se renforcent. Ce mouvement échappe en grande partie à l'instance internationale de coopération policière que constitue Interpol. Pour évaluer au sein de l'espace européen les limites de la place de l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC), dénommée ainsi depuis 1956 et plus connue sous le nom d'Interpol, il faut d'abord considérer l'acquisition difficile de son statut d'organisation internationale reconnue par l'ONU. Mais surtout, faute de convention internationale, elle ne constitue qu'un regroupement de services de police et non une institution intergouvernementale. Malgré tout, l'organisation se développe et met en place des bureaux centraux nationaux dans chaque pays membre. En dépit des problèmes budgétaires, le secrétariat général emploie près de 300 personnes, dont une centaine d'officiers de liaison. L'activité repose principalement sur l'échange d'informations entre les bureaux nationaux et sur leur transmission au secrétariat général. Interpol est un rouage important de communication de renseignements entre les polices nationales, et l'informatisation donne à cette activité une plus grande efficacité. L'organisation tente de s'adapter à l'évolution des enjeux de la sécurité européenne. En effet, les assemblées plénières rencontrent des difficultés pour débattre des problèmes spécifiques à certaines zones géographiques. Aussi, Interpol crée-t-elle des organes régionaux, sous forme de conférences et comités techniques. La constitution d'un secrétariat européen au sein du Secrétariat général est décidée en 1985. Il est notamment chargé de faciliter les échanges de renseignements de police concernant des enquêtes criminelles en cours et de coordonner les mesures prises. Mais la mise en œuvre est décevante, l'institution ne paraît pas suffisamment adaptée aux enjeux européens de la sécurité intérieure. Les critiques⁶ se multiplient pour dénoncer son manque d'efficacité. Ses insuffisances proviennent en particulier de la conception restrictive de ses missions trop tournées vers la criminalité classique et pas assez vers la lutte contre le terrorisme et la drogue. Malgré les réformes au sein d'Interpol, les Etats de la communauté européenne préfèrent créer alors leurs propres groupes spécialisés. Il s'agit d'abord de la multiplication des collaborations initiées entre les administrations nationales responsables de la sécurité au sein de l'espace européen. Pour assurer le respect de la souveraineté des Etats membres, cette expérience est de nature exclusivement interétatique. Elle se traduit à la fois par la signature de nombreux accords bilatéraux ou multilatéraux, et par la mise en place de multiples groupes de travail spécialisés ou généraux qui oeuvrent séparément. Ils préfigurent la période suivante de coopération plus institutionnelle et facilitent la définition

⁶ MONTAIN-DOMENACH Jacqueline, *L'Europe de la sécurité intérieure*, Paris, Montchrestien, 1999, p.96.

de projets et d'analyses communs des enjeux de la sécurité au niveau européen. Au sein de ce processus, le groupe Trevi occupe une place très importante. Cette expérience naît d'une réunion à Rome en décembre 1975. A cette occasion, les ministres des Douze chargés de la sécurité annoncent la nécessité d'une nouvelle forme de coopération policière dans l'espace communautaire. Les débuts de cet organisme sont modestes. Il s'agit pour l'essentiel d'encourager des conférences entre les ministres, les hauts fonctionnaires afin d'échanger des informations à propos de l'évolution du terrorisme dans chaque pays concerné. Puis ce groupe diversifie son champ de compétences. Malgré son caractère informel, il donne des résultats intéressants. Cependant simple lieu de centralisation de renseignements pour faciliter d'éventuels rapprochements, cette entité ne reçoit aucune capacité opérationnelle d'investigations et donc pour elle aussi ses limites d'action sont évidentes.

La coopération bilatérale au sein de la construction européenne trouve un nouvel essor à travers les accords de Schengen. Certes, les relations entre les polices des Etats européens sont anciennes comme relatées précédemment. Toutefois, les perspectives de sécurité au sein de l'espace communautaire modifient profondément la nature des coopérations nécessaires. A partir de 1984, les gouvernements souhaitent codifier et consolider leur pratique dans des textes conventionnels et juridiquement contraignants. Ainsi la convention de Schengen est signée en 1985, puis l'Acte additionnel en 1990 fixant une entrée en vigueur au 26 mars 1995. Les cinq Etats fondateurs, la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, sont rejoints par l'Italie en 1990, l'Espagne et le Portugal en 1991, la Grèce en 1992, l'Autriche en 1995, le Danemark, la Suède et la Finlande en 1996. Un accord de coopération est par ailleurs conclu en décembre 1996 avec la Norvège et l'Islande, pays déjà parties prenantes auparavant à l'Union nordique des passeports. Au bilan, treize Etats membres et deux nations non membres de l'Union sont désormais inclus dans le dispositif Schengen. Les termes de la convention elle-même laissent toutefois le soin aux Etats membres de conclure des accords bilatéraux complémentaires d'application. Suivant ce principe intergouvernemental pour l'évolution de la coopération policière, la France en signe pour sa part avec l'Italie et l'Allemagne en 1997, l'Espagne en 1998, la Belgique et le Luxembourg en 2001. A noter qu'un accord spécifique est également établi en 1998 avec la Suisse bien que non membre de l'espace Schengen. Ces accords bilatéraux prévoient les modalités de la coopération directe entre unités frontalières de police, gendarmerie et douanes malgré néanmoins des disparités d'application selon les pays limitrophes concernés comme détaillées par la suite. Ces textes

permettent toutefois la mise en place concrète de diverses structures et de nouveaux modes d'action. Les principes de base contenus pour leur part dans la convention de Schengen comprennent plusieurs volets. En premier lieu, il s'agit des mesures d'accompagnement suite à la disparition des contrôles permanents aux points de passages des frontières intérieures de l'Union. En réponse à cet aspect novateur, la convention de Schengen prévoit diverses formes de coopération concrète. Ainsi l'article 39 pose le principe d'une assistance mutuelle des forces de police dans le but de prévenir et rechercher les infractions. L'exécution d'une demande d'assistance adressée à un Etat voisin, obéit aux conditions d'être autorisée par le droit national et de relever de la compétence des services concernés. L'article 40 de la convention pour sa part permet aux services de police et des douanes de continuer au-delà des frontières une observation initiée dans leur propre pays. L'Etat requis doit avoir autorisé l'observation préalablement à son exécution. En cas d'urgence, le droit d'observation peut être pratiqué directement pour des faits graves limitativement énumérés tels qu'assassinat, meurtre, destruction par explosif, trafic d'êtres humains, de stupéfiants, transport illicite de déchets toxiques et nuisibles. Dans ce cas, le franchissement de la frontière impose cependant d'informer immédiatement les autorités du pays concerné. L'observation doit être interrompue à tout moment à la demande de L'Etat requis, ou en l'absence d'autorisation, dans un délai de cinq heures après le début de l'opération. Enfin, l'article 41 détermine le droit de poursuite donnant la possibilité à un service enquêteur de poursuivre un individu en flagrant délit au-delà de la frontière d'un Etat limitrophe. La poursuite doit être justifiée par l'urgence et l'impossibilité d'avis préalable. Elle doit concerner un individu pris en flagrant délit ou une personne évadée. Elle n'est possible que dans le cadre d'infractions limitativement énumérées dans le droit d'observation, auxquelles s'ajoute le délit de fuite lors d'un accident ayant occasionné des morts ou blessés graves. Les parties contractantes ont la possibilité de définir le champ d'application de ce droit quant aux infractions concernées, aux limites géographiques où il s'accomplit et quant aux personnels chargés de l'interpellation de l'auteur. Les modalités d'exercice de ce droit répondent aussi à des exigences générales. La poursuite ne peut se dérouler qu'aux frontières terrestres. Elle doit être conduite par des agents aisément identifiables. Ces derniers ne peuvent pénétrer dans un domicile. De plus, l'étendue de ce droit s'applique de façon modulée, en référence à la règle de réciprocité. Pour certains pays, il est admis sans limitation d'espace. Pour d'autres, elle est restreinte à une zone de 10 kilomètres au-delà de la frontière. Il est exclu en principe toute interpellation par les policiers exerçant le droit de poursuite, sauf si les autorités compétentes ne peuvent intervenir assez rapidement. Celles-ci devront être informées sans délai. L'application de

ces dispositions globales peut donc comprendre des variations notables selon les accords bilatéraux établis au cas par cas entre Etats riverains. Concernant la France, le procureur de la République doit être informé d'une poursuite en cours par un service de police étranger. Si le magistrat estime que les conditions ne sont pas réunies, il peut s'opposer à la continuation de la poursuite. La France ne reconnaît pas aux agents étrangers le droit d'interpellation sur son territoire. Ceux-ci doivent être rejoints par des policiers ou gendarmes français. Les autorités compétentes des Etats dans lesquels les agents français effectuent une poursuite, ont les mêmes prérogatives que le procureur de la République sur notre sol. La France autorise⁷ le droit de poursuite jusqu'à dix kilomètres à l'intérieur du pays aux forces de police espagnoles, italiennes et luxembourgeoises, et sans limitation pour les forces de police belges et allemandes. Le principe de réciprocité inspire les solutions retenues au profit des agents français dans les pays concernés.

La convention d'application du 19 juin 1990 vise en outre un certain renforcement des coopérations judiciaire et policière au sein des Etats parties en vue de compenser le déficit sécuritaire que pourrait entraîner la suppression des frontières intérieures. Toutefois, elle ne bouleverse pas, pour sa part, le droit d'extradition ou d'entraide répressive. Elle se fonde en fait sur les conventions déjà existantes, mais avec des règles de fonctionnement simplifiées. Dans ce cadre, le système d'information Schengen (SIS) constitue une innovation réelle puisqu'un fichier de signalements est accessible à l'ensemble des services nationaux de police des pays membres de l'Union. L'échange de renseignements repose essentiellement sur cet instrument mis en place. Il s'agit d'une nouvelle forme de communication policière européenne axée sur un dispositif à deux composantes. En effet, le SIS n'est pas un fichier européen, mais il regroupe différents fichiers nationaux (NSIS) connectés au travers d'un système central (CSIS) servant de support technique. Chaque système national alimente le système central avec des données nationales relatives aux personnes, véhicules et objets recherchés pour une diffusion dans l'espace Schengen. L'organe central (CSIS), situé à Strasbourg, transmet en retour la synthèse des mises à jour aux NSIS dont les bases de données globales ainsi constituées peuvent être interrogées par les services de police respectifs des Etats membres, à finalité de vérifications ou recherches. Le SIRENE (Supplément d'Information Requis à l'Entrée Nationale) est en mesure pour sa part de donner instantanément aux unités qui le sollicitent la marche à suivre en cas de réponse positive à une requête, ainsi que de désigner le pays où une personne est susceptible d'être extradée.

⁷ BIGO Didier, *Polices en réseaux l'expérience européenne* ; Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1996, p. 140.

D'autre part, des accords bilatéraux plus récents viennent renforcer le cadre du dispositif Schengen entre pays limitrophes de l'Union. Ils prévoient l'instauration d'une structure complémentaire avec la mise en place des centres de coopération policière et douanière (CCPD). Regroupant des représentants des services de police, gendarmerie et douanes de deux pays riverains, ils favorisent le bon déroulement de la coopération en facilitant la lutte contre la délinquance frontalière, les trafics illicites, l'immigration irrégulière, et en aidant à prévenir les menaces à l'ordre public. Ils fournissent un soutien lors des observations et poursuites transfrontalières et contribuent à la coordination d'actions conjointes de surveillance dans la zone frontalière. Concernant la France, le premier CCPD est inauguré en mars 1999 à Offenbourg avec l'Allemagne. Deux CCPD franco-italiens à Vintimille et Modane sont en cours d'installation, de même que celui de Genève en Suisse. Quatre CCPD sont également prévus sur la frontière franco-espagnole, puis deux autres sont envisagés avec le Luxembourg et la Belgique. La mission essentielle des CCPD consiste donc à améliorer l'efficacité des actions transfrontalières grâce aux échanges d'informations en temps réel. Cependant, ils ne possèdent eux-mêmes aucune compétence opérationnelle directe.

En résumé, les accords bilatéraux découlant de la convention de Schengen, bien que disparates et parfois complexes, apportent néanmoins un cadre et des possibilités d'actions pour les forces de police sur le territoire frontalier d'un pays riverain signataire. La coopération directe devenue possible entre les unités attribue un caractère opérationnel aux relations transfrontalières. Ainsi, chaque échelon de commandement peut prendre avec son homologue étranger tous les contacts nécessaires pour faciliter la conduite d'enquêtes transfrontalières, à l'exception des mesures de contrainte. Des activités communes ou des patrouilles mixtes peuvent aussi être organisées. Toutefois, une certaine rigidité de mise en œuvre subsiste consécutivement aux modalités parfois assez restrictives des droits déjà énumérés. De la sorte, le faible nombre initial d'actions de poursuites sous le signe de l'urgence atteste, pour une part, des difficultés réelles liées à l'interprétation et au formalisme des textes des accords bilatéraux différents selon les frontières concernées. Les chiffres statistiques⁸ de 1997 paraissent bien confirmer une mise en pratique relativement rare. Considérant cette année de référence, le nombre de poursuites transfrontalières recensées sur le territoire de chaque Etat lié aux accords de Schengen varie de 0 à 13, avec zéro au Luxembourg et au Portugal, 1 en Espagne, 2 en Allemagne, 9 en France, et 13 en Belgique. Malgré les avancées offertes par les accords de Schengen, une véritable

⁸ HUBERT Patrick (dir.), *Quels avenir pour l'Europe de la justice et de la police ?* ; Paris, La Documentation française, 2000, p.53

harmonisation des principes transfrontaliers d'intervention policière paraît toutefois exiger une moins grande disparité des législations et procédures entre Etats parties prenantes. La protection de leur souveraineté par la plupart des pays explique la réticence de certains à accorder plus de compétences sur leur propre territoire à des institutions non nationales. D'ailleurs dans cette logique prudente concernant cette fois la suppression du contrôle aux frontières intérieures, les Etats entendent se préserver la possibilité de le rétablir en prévoyant une clause de sauvegarde temporaire lorsqu'ils l'estiment nécessaire pour leur sécurité. Une telle décision fut d'ailleurs prise, à titre d'exemple, par l'Italie au moment du sommet du G8 à Gênes en juillet 2001.

En outre, en juin 1990, en complément du dispositif de Schengen, les douze Etats membres à cette date, sauf le Danemark, signent à Dublin une convention sur le droit d'asile qui touche de fait aux questions spécifiques concernant l'immigration irrégulière. Ce texte stipule que toute demande sera traitée par un seul des Etats signataires. Il entre en vigueur en septembre 1997. Son but vise à interdire les demandes multiples ou successives, compliquant ou retardant une prise de décision applicable pour l'ensemble de l'Union. Ce point suscite préalablement une longue controverse en France. Pour y remédier le gouvernement fait voter par le Parlement réuni en congrès, un ajout à l'article 53 de la Constitution de 1958. Il cherche ainsi à concilier l'inconciliable⁹, à savoir l'affirmation du droit des gouvernements à contrôler l'immigration et le droit d'asile de tout individu persécuté. Le nouveau texte compliqué prévoit que la France peut conclure avec ses partenaires européens des accords de répartition des compétences, analogues à ceux de Schengen et de Dublin. Mais en outre, la France, Etat de droit, ne saurait ainsi se priver de la faculté d'accueillir tout étranger persécuté, même si sa demande d'asile est instruite par d'autres Etats parties aux accords de Schengen et Dublin. Un tel compromis montre encore les réticences à renoncer aux principes de sa souveraineté pour adopter des règles communes et s'y soumettre.

Suite donc à une première période de coopération policière informelle, cette dernière s'est ensuite institutionnalisée au sein de l'espace de la construction européenne. Les accords de Schengen constituent une avancée certaine dans les possibilités de coopération policière entre les Etats membres de cet espace. Ils sont indispensables pour organiser les modalités concrètes de collaboration entre pays dont les frontières limitrophes sont soumises aux principes de la libre circulation. Cependant, ils ne répondent pas à

⁹ MOREAU DEFARGES Philippe, *Les institutions européennes*, Paris, Armand Colin, 5^e édition 2001, p.128

l'ensemble des besoins de coopération à travers toute l'étendue de la zone de l'Union européenne. En effet, ils prévoient les mesures surtout au profit des espaces frontaliers des Etats riverains. A eux seuls, ils créent une collaboration nécessaire mais qui perd inéluctablement en connexion à mesure que l'on s'éloigne des frontières. Fondée sur des accords bilatéraux entre pays riverains, cette structure joue son premier rôle pour les secteurs frontaliers mais implique néanmoins un certain cloisonnement bilatéral. Elle ne permet donc pas aisément une coopération multilatérale entre des Etats non limitrophes, ni une vision globale de réseaux criminels agissant dans la profondeur sur les territoires de plusieurs Etats de l'UE. Dans ce cadre, le Système d'Information Schengen (SIS) offre bien à l'ensemble un excellent outil de consultations de données informatiques. Cependant, il ne s'agit pas d'un procédé de direction coordonnée d'investigations. Il fournit pour le moins aux unités de terrain la possibilité de vérifier lors de leurs patrouilles si les personnes, véhicules, objets ou documents contrôlés sont concernés par des recherches au sein de l'espace de l'UE. Pour une part, le dispositif Schengen apparaît donc comme tout à fait indispensable. Toutefois, il peut encore évoluer vers plus de souplesse dans la mise en pratique. En outre, il doit être complété par une autre structure capable, pour sa part, de favoriser une véritable coordination multilatérale entre plusieurs Etats, même non riverains, afin de mener des investigations et opérations policières simultanément dans la profondeur des pays concernés par un même phénomène.

La création d'Europol est envisagée dans cet objectif de développer une véritable collaboration multilatérale. L'intérêt réside alors dans les principes de base prévus pour le fonctionnement de cette nouvelle institution. Il y a deux grandes hypothèses possibles. L'une s'inscrit dans le cadre d'une coopération policière qui reste intergouvernementale, tandis que l'autre serait de nature supranationale.

DEUXIEME PARTIE :

LES VOIES POSSIBLES POUR L'EVOLUTION D'UNE « POLICE EUROPEENNE » .

Face au défi d'efficacité contre la criminalité organisée des réseaux, il convient de déterminer les scénarios possibles de la continuité du développement de la coopération

policière européenne sur des bases soit intergouvernementales, soit supranationales avec leurs avantages et inconvénients respectifs, puis mesurer les orientations actuelles d'Europol vers l'une ou l'autre de ces voies, avant enfin de préciser les dispositifs complémentaires à la constitution de cet office européen de police, avec entre autres la force de police européenne projetable ou encore le CEPOL.

21) LA SOLUTION INTERGOUVERNEMENTALE DANS LE RESPECT DE LA SOUVERAINETE DES ETATS, MAIS AVEC UN DEFICIT PROBABLE D'EFFICACITE.

Le système strictement intergouvernemental se caractérise par l'absence de transfert de compétences vers l'Union. Dans ce cadre, il subsiste la permanence du rôle tenu par les Etats au sein de l'UE pour les domaines non encore communautarisés dans le deuxième et surtout en ce qui concerne cette analyse, le troisième pilier des affaires de police et de justice. Des représentants des gouvernements respectifs se réunissent et travaillent ensemble pour établir des règles générales. Ainsi, les critères de la coopération policière fondée sur le principe intergouvernemental, conservent au pouvoir exécutif de chaque pays membre le contrôle des responsabilités ultimes pour l'accomplissement d'actes de procédure sur leur propre territoire suite à la demande d'autorités policières ou judiciaires appartenant pourtant à l'UE. En effet, les pratiques se modifient lorsque l'enquête est menée au travers des frontières respectives de cet espace européen. Concernant une procédure conduite dans les limites territoriales nationales, l'indépendance des magistrats à l'égard de l'exécutif prévaut pour la réalisation des investigations. La traversée des frontières implique au contraire d'utiliser des techniques transitant traditionnellement par le pouvoir exécutif, pour les questions d'extradition ou de commissions rogatoires internationales. Le fondement juridique même de la collaboration policière sur une base intergouvernementale s'appuie dans ce cas sur des conventions très générales pour l'ensemble des Etats. De cette manière, leur contenu laisse l'opportunité pour les pays entre eux, d'établir des accords bilatéraux avec des nuances d'application au cas par cas. La convention de Schengen est un exemple précis d'une telle mise en œuvre différenciée selon les frontières considérées. Mais ce degré d'initiative accordée aux Etats tend à engendrer une diversité et donc une certaine complexité à l'échelle européenne. En outre, concernant l'existence d'organisations institutionnelles du niveau européen tel

qu'Europol ou le futur Eurojust, leur évolution et prérogatives restent soumises aux réunions entre responsables nationaux. Au cours de ces concertations, la souveraineté des Etats prédomine. Ces derniers peuvent de fait chacun limiter toute attribution de compétences nouvelles au niveau européen. La solution intergouvernementale apparaît donc peu propice aux transformations en faveur d'une coopération multilatérale incluant des accords identiques pour la totalité des pays de l'UE. Elle présente pour les mêmes raisons, une capacité d'adaptation plus rigide face aux aspects transnationaux de la criminalité. Ce scénario constitue pour sa part, la continuité sur les principes de la situation actuelle. Il se fonde sur l'idée que les avancées présentes sont déjà significatives en matière de coopération policière. Il conduit aussi à une limitation des réformes institutionnelles du niveau européen. Il renforce de fait la position du Conseil européen et de la Commission dans une moindre mesure. Le Conseil, pour sa part, réunit tour à tour les ministres représentant leur pays pour le domaine concerné par les travaux entrant dans le champ communautaire. Dans ce cadre intergouvernemental, il demeure l'institution où les intérêts des Etats membres s'affrontent et finissent le plus souvent par trouver un compromis. Cependant le passage à la décision majoritaire ne s'effectue pas. Une mesure nouvelle continue d'être adoptée à l'unanimité. Dans le cas contraire, elle est rejetée pour tous, ou pour le moins elle n'est pas imposée à l'Etat qui la refuse. Donc la souveraineté de chacun est strictement respectée. Mais de la sorte, les possibilités d'évolution du système demeurent nettement plus limitées, avec en outre un manque d'harmonisation réel des règles européennes.

Ainsi, sous la conduite strictement intergouvernementale des autorités nationales respectives, l'objectif consiste essentiellement à faire fructifier les capacités déjà existantes. Toutefois, il en résulte peu d'opportunités d'innover vers une coopération policière multilatérale véritablement cohérente et homogène, la plupart tenant compte de particularismes dans divers domaines.

Dans ce contexte théorique décrit de concertation intergouvernementale appliquée au troisième pilier des affaires de police et de justice, il s'agit de voir les prérogatives initiales attribuées à Europol. Cet organisme de niveau européen est créé officiellement en décembre 1991 du sous-groupe Trevi dénommé Unité européenne de renseignements sur les stupéfiants (UERS). La déclaration politique de Maastricht du 7 février 1992 institutionnalise l'office européen de police. En premier lieu, comme précurseur, l'Unité drogue Europol est instaurée le 3 juin 1993. Puis la Convention portant création d'Europol est signée en juillet 1995 et complétée par un protocole de juillet 1996. Le texte précise le

statut de cette institution, son domaine d'action et la nature de ses missions. Elle constitue une entité indépendante dotée de la personnalité juridique. Pour une part, Europol se substitue effectivement à l'expérience du groupe Trevi déjà cité. Cependant, il laisse intact le système transfrontalier de Schengen. Il doit le compléter dans le domaine de la coopération multilatérale entre plusieurs Etats membres, y compris ceux dépourvus de frontières communes. Le compromis intergouvernemental obtenu à la création de l'office européen de police, inclut toutefois comme conséquence initiale une conception restrictive¹⁰ du rôle d'Europol. Il est alors réduit à un système d'échanges d'informations. En effet dès l'origine, une position défendue principalement par l'Allemagne et par les Pays-Bas vise effectivement à accorder à cet organisme des pouvoirs propres d'analyse et d'enquête, et donc à l'intégrer de fait au cadre communautaire. Toutefois, une autre orientation soutenue par la France et surtout le Royaume-Uni, repose sur la logique strictement intergouvernementale. Elle tend, pour sa part, à faire initialement d'Europol un système d'échanges d'informations au niveau européen, mais sans compétences opérationnelles directes supranationales. Le protocole de 1996 prévoit donc une solution respectueuse de la souveraineté des Etats. Concernant le fonctionnement d'Europol, son siège situé à La Haye, comprend une quarantaine d'officiers de liaison des pays membres, mis à disposition par leur administration respective. Ils s'emploient à assurer l'échange de renseignements en fonction des demandes de leurs autorités centrales ou des agences nationales citées à la suite. Une équipe supplémentaire d'agents des différents Etats mène les premiers travaux communs d'analyse pour la lutte contre la criminalité transnationale. En parallèle, au sein de chaque pays de l'Union, une unité nationale Europol (UNE) est créée. Cet organe unique et central sert d'intermédiaire entre l'Unité Directrice d'Europol et les services de police nationaux compétents. En France, l'UNE dont la composition est interministérielle, est installée dans les locaux de la Direction Centrale de la Police Judiciaire à Nanterre. Elle comprend plusieurs fonctionnaires de la police nationale, de la gendarmerie et des douanes. Les domaines visés par Europol intègrent outre le trafic de stupéfiants, la lutte contre le terrorisme, les formes graves de criminalité internationale, la traite des êtres humains, le trafic organisé de véhicules volés, celui de matières radioactives et nucléaires, le blanchiment d'argent, et les filières d'immigration clandestine. Les principales missions initiales de l'office européen de police contre les réseaux criminels, concernent donc la collecte de données par des moyens informatiques, l'analyse des renseignements et leur communication aux services compétents. Cet organisme constitue

¹⁰ MONTAIN-DOMENACH Jacqueline, *L'Europe de la sécurité intérieure*, Paris, Montchrestien, 1999, p.109

un lieu de coordination et d'appui à la coopération policière entre les Etats membres. Cependant, il ne détient à l'origine aucun pouvoir de nature opérationnelle. Mais, grâce à sa banque de données, il dispose de moyens importants de rapprochements judiciaires. Toutefois, toujours régi par une logique intergouvernementale, son développement ultérieur dépend de la volonté des Etats membres .

La solution strictement intergouvernementale présente donc certains intérêts défendus d'ailleurs par plusieurs nations au sein de l'UE, mais elle comporte également des inconvénients. Ainsi, selon l'application de la Convention initiale, l'office européen de police ne détient pas réellement sur le plan opérationnel les moyens de lutter efficacement contre les formes de criminalité qu'il doit aider à combattre. Pour cette raison, il paraît nécessaire de transférer à Europol de véritables compétences en matière de coordination transnationale et multilatérale des opérations de police. Le scénario lié à la solution d'une coopération policière dans le cadre intergouvernemental apparaît certes respectueux de la souveraineté des Etats. Il présente néanmoins le risque de se heurter à la règle de l'unanimité. Ainsi, un excès de particularismes défendus au cas par cas, peut conduire à des propositions trop limitées pour améliorer véritablement les procédés nécessaires de coopération policière. D'autre part, concernant la question de l'élargissement de l'Union à d'autres pays candidats, le fonctionnement intergouvernemental se révélera peu viable avec cet objectif. En effet, la règle de l'unanimité est d'autant plus bloquante que le nombre d'Etats concernés est élevé. Dans ce cadre, la prise de décision serait encore plus difficile à conclure pour les adaptations des instances de police du niveau européen, ou pour des autorisations ponctuellement nécessaires à des actions policières multilatérales sur le terrain. En résumé, la solution strictement intergouvernementale ne délègue pas d'autonomie propre au niveau de l'échelon européen, pour la conduite d'investigations judiciaires supranationales.

L'évolution de la construction européenne permet d'accroître l'identité de l'Union et de légitimer la coopération policière. Cependant dans un cadre intergouvernemental prédominant, l'efficacité n'apparaît pas suffisante face aux divers types de réseaux criminels transnationaux agissant dans l'espace européen. L'expérience d'Europol traduit la difficulté de relever d'une stricte logique intergouvernementale, tout en se situant au niveau du cadre communautaire supranational.

22) LE SCENARIO SUPRANATIONAL PROPICE A L'ELARGISSEMENT DES COMPETENCES DE LA COOPERATION POLICIERE, MAIS DEPENDANT DE CONCESSIONS DES ETATS PARTENAIRES.

Le système d'intégration supranationale peut se définir comme étant d'inspiration fédéraliste. En application de son principe, les Etats doivent effectuer des transferts de compétences très significatives vers l'Union européenne. Ils fondent également des instances supranationales à l'échelon européen investies de prérogatives propres mais pouvant également entre elles exercer des contrôles, donner ou recevoir des directives. Dans ce cadre, l'appréciation des responsabilités ultimes exercées par la police de l'Union relèverait précisément d'institutions européennes supranationales. De plus, le fondement juridique des règles de procédure transnationale ferait l'objet de l'élaboration de conventions très détaillées dans leur application. Ce principe laisse alors aux divers Etats peu de possibilités d'interprétation ou réalisation d'accords bilatéraux plus spécifiques. Il en ressortirait une plus grande harmonisation des règles pour l'ensemble de l'Union, et donc un système global plus homogène et plus facile à mettre en œuvre sur le plan d'une coopération policière multilatérale entre plusieurs pays. En outre, l'exécution de prérogatives supranationales vraiment opérationnelles et leur contrôle, requièrent au niveau de l'Union un véritable dispositif d'institutions à la fois policière et judiciaire. Les deux types sont alors liés dans leur fonctionnement et complémentaires dans la lutte contre la criminalité. Dans une telle perspective, il serait créé une police européenne fonctionnant selon le respect du principe de subsidiarité. Suivant ce dernier, l'échelon communautaire doit intervenir si les Etats membres ne sont pas en mesure de mener à bien l'action envisagée, ou si lui-même apparaît plus apte à l'accomplir. Une telle police européenne doit disposer d'une agence nationale dans chacun des Etats membres comme relais d'action. Seule compétente pour poursuivre les crimes entrant dans son champ, elle confierait cependant l'essentiel des tâches d'exécution aux polices nationales. Elle exercerait surtout une fonction de direction d'enquête et de contrôle. Elle appliquerait nécessairement un droit pénal commun. De là, la création d'une police de l'Union ne peut se réaliser sans le développement d'une véritable coopération judiciaire européenne. Elle implique selon une telle évolution l'entrée en vigueur d'un droit pénal et d'un parquet européens. Ainsi des « eurocrimes¹¹ » seraient définis. Ils constitueraient alors le droit

¹¹ HUBERT Patrick (dir.), *Quels avenir pour l'Europe de la justice et de la police ?*, Paris ; La Documentation française, 2000 p. 104.

pénal européen. Ce dernier serait déterminé en application du principe de subsidiarité déjà décrit, concernant des faits à caractères transnationaux tels que trafic de drogue, traite des êtres humains, corruption, blanchiment de capitaux, pédophilie, contrefaçon de l'euro... Un tel code pénal comprendrait le cas échéant des seuils permettant de trancher les conflits de compétence entre police nationale et police de l'Union. En pareil cas, une chambre de la cour de Justice de la communauté européenne (CJCE) pourrait détenir cette charge. La CJCE serait alors compétente pour interpréter le droit pénal européen. Le rôle d'un parquet européen consisterait pour sa part à donner les directives et exercer un contrôle de l'action exercée par la police de l'Union. Sa saisine pourrait être réalisée soit directement par les victimes, ou l'office de police européen, ou encore les polices nationales lorsqu'elles repèrent une activité constitutive d'un délit européen. Une chambre du tribunal de première instance de la CJCE pourrait également résoudre les conflits d'attribution entre parquet européen et parquets nationaux. Elle contrôlerait enfin la régularité de la procédure menée par les organes du niveau européen.

Cette description correspond au fonctionnement d'une police de type fédéral dans un schéma intégré à l'échelon de l'Union. Elle comprend évidemment un organisme de police doté d'amples prérogatives opérationnelles supranationales, mais dirigé lui-même et contrôlé par des institutions judiciaires européennes de différentes instances.

Considérant certains principes actuels d'intégration supranationale appliqués au troisième pilier¹² et vu le bilan présent de la coopération policière au sein de l'UE, la question peut se poser de savoir si Europol peut être considéré comme une future police fédérale européenne selon des évolutions prévisibles à moyen terme. La Convention créant l'office européen de police le définit sur le plan fonctionnel avant tout comme une police du renseignement. Elle précise dans cette perspective qu'Europol doit faciliter les échanges d'informations entre les Etats, les rassembler et les analyser. A l'origine donc, l'aspect strictement intergouvernemental est privilégié. Toutefois, le traité d'Amsterdam franchit un pas important dans la direction de confier des prérogatives opérationnelles à Europol selon l'article 30 § 2. Ainsi, au terme des cinq ans à compter du 1er mai 1999 date d'entrée en vigueur de ce traité, l'office européen de police sera associé à des actions sur le terrain et de surcroît disposera d'un véritable droit d'initiative. En effet, il pourra en premier lieu provoquer des investigations en demandant aux autorités compétentes d'un Etat membre de mener une enquête dans des affaires précises. De plus, dans le cadre d'actions opérationnelles réalisées par des équipes conjointes de plusieurs pays de l'UE, des

représentants d'Europol pourront y participer à titre d'appui. Ces divers aspects correspondent à de futures prérogatives opérationnelles supranationales. L'application du Traité d'Amsterdam doit concourir à rendre plus efficace la coopération policière. Le caractère opérationnel normalement prévu permettra de constituer des équipes d'enquêteurs de plusieurs nationalités pour mener des investigations transnationales, et d'agir éventuellement en soutien des enquêtes de magistrats nationaux. Selon les possibilités de communautarisation prévue par l'article 30 du Traité d'Amsterdam, le développement des opérations conjointes correspond, pour Europol, à l'utilisation optimale des voies ouvertes. Il est donc au moins possible d'amorcer, avant même une plus large intégration politique, la transformation d'Europol d'une police du renseignement vers une police plus opérationnelle. Complémentairement à ce prochain dispositif d'exécution de missions d'investigation, l'article 31 ouvre pour sa part la voie à une harmonisation du fond du droit sur la criminalité organisée, le trafic de drogue, et le terrorisme. Cette recherche de cohérence peut également intervenir dans les domaines où les écarts de législation posent des problèmes d'entraide. Ainsi, des travaux sont menés dans les domaines de la lutte contre la traite des êtres humains, la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants, la protection de l'environnement, la lutte contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement autres que les espèces, la protection de l'euro, les infractions concernant l'aide à l'entrée, la circulation et séjour irrégulier des étrangers... Evoluant toujours selon la règle de l'unanimité pour trouver un compromis dans les négociations intergouvernementales, il s'agit néanmoins de parvenir, dans le respect des législations nationales, à un rapprochement du traitement pénal concernant les formes de délits évoqués, notamment au regard des peines encourues. Les juristes et les magistrats de l'Union européenne s'efforcent, en conséquence, de concilier des systèmes juridiques sensiblement différents tels que le droit romain ou la « common law » anglo-saxonne. En outre, après les attentats du 11 septembre 2001 et dans la ligne des décisions prises depuis le sommet européen de Tampere, le Conseil pour les questions de justice et des affaires intérieures réuni le 20 septembre 2001, adopte des mesures et donne des orientations pour lutter plus efficacement en particulier contre le terrorisme. Elles sont de nature essentiellement juridiques. Elles visent là aussi à un rapprochement des règles de droit en matière pénale. Elles concernent principalement les quatre propositions de décisions-cadres relatives à la lutte contre le terrorisme, au mandat d'arrêt européen, aux équipes communes d'enquête et au gel des avoirs pour certaines infractions graves dont précisément le terrorisme. A la suite, un accord politique est intervenu le 11 décembre 2001 relatif au

¹² Concernant les affaires de police et de la justice.

mandat d'arrêt européen applicable à la totalité du territoire de l'Union. Son entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2004. Par ce procédé, le transfert forcé d'une personne d'un Etat membre à l'autre de l'Union pourra se faire sans qu'il soit nécessaire de passer par la procédure formelle d'extradition dans le cadre de poursuites pénales ou de l'exécution d'une peine privative de liberté. L'objectif consiste à faciliter l'application de la justice sur tout le territoire de l'Union. En effet, la libre circulation des personnes peut aussi bénéficier aux criminels recherchés par la justice. Jusqu'à présent, l'extradition était le seul moyen disponible permettant de les atteindre lorsqu'ils se trouvent hors des frontières nationales. Elle impliquait une procédure lente et complexe. Mais l'exigence évoquée de coopération accrue entre les pays membres et une même conception de l'Etat de droit, permettent pour le futur proche de simplifier et de rendre plus efficace les procédures de remise de personne. Cette décision nouvelle favorise la réalisation plus concrète d'un espace judiciaire européen. En outre, elle respecte effectivement la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans son chapitre V qui porte sur la justice. Concrètement les autorités judiciaires de chacun des Etats membres pourront émettre un mandat d'arrêt européen lorsqu'une personne est poursuivie pour un fait puni de plus d'un an d'emprisonnement, ou lorsque la personne est condamnée à une peine ou à une mesure privative de liberté de plus de 4 mois. Lorsqu'une arrestation se déroulera sur la base d'un mandat d'arrêt européen dans un Etat membre, la personne devra être remise par l'autorité judiciaire de l'Etat d'arrestation moyennant des contrôles minimaux, qui devront se réaliser dans une période maximale de 3 mois. Mais concernant une liste de 32 infractions graves pour lesquelles la législation de l'Etat d'émission du mandat prévoit des peines privatives de liberté d'au moins 3 ans, la remise de la personne ne requiert pas le contrôle de la double incrimination. Dans les autres cas, cette exigence implique que les faits pour lesquels le mandat est émis, soient également incriminés dans l'Etat membre où il doit être mis à exécution. La liste des 32 infractions graves comprend entre autres, la participation à une organisation criminelle, le terrorisme, la traite des êtres humains, l'exploitation sexuelle des enfants, la pédopornographie, le trafic illicite d'armes, de munitions et d'explosifs, la corruption, la fraude, y compris celle portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes, le blanchiment du produit du crime, le faux monnayage et contrefaçon de l'euro...En outre, la création d'une unité EUROJUST, composée de procureurs et de magistrats de chaque Etat membre est officialisée lors du sommet de Nice en décembre 2000. Elle reçoit pour mission de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter son concours dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité organisée, notamment sur

la base des analyses effectuées par Europol. Cette unité devra aussi coopérer étroitement avec le réseau judiciaire européen déjà existant, afin notamment de simplifier l'exécution des commissions rogatoires internationales. Ses attributions exactes sont en cours de négociation et devraient en raison de l'actualité, orienter également l'activité d'EUROJUST dans la lutte contre le terrorisme. En décembre 2000 déjà, le conseil de l'Union européenne adopte une proposition émanant du Portugal, de la France, de la Suède et de la Belgique instituant une unité provisoire de coopération judiciaire, dénommée Pro-Eurojust, dans l'attente de la mise en place effective d'EUROJUST. L'unité qui a commencé à fonctionner le 1^{er} mars 2001, se compose d'un membre national par pays de l'Union, procureur, juge ou officier de police ayant des prérogatives équivalentes. Elle a déjà pour objectif d'améliorer, entre les autorités nationales compétentes, la coopération relative aux investigations et aux poursuites en relation avec la criminalité grave. Elle vise aussi à stimuler et améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites entre les Etats membres. Elle doit enfin, dans la mesure du possible, fournir un soutien à la coordination et à la conduite des équipes d'enquêtes communes.

Considérant les projets en cours, une efficacité accrue et une prise d'initiative plus directe dans la lutte contre la criminalité organisée transnationale au sein d'un espace européen sans frontières internes, requièrent un approfondissement indispensable des compétences de l'office européen de police. La convention initiale créant Europol ne comporte pas pour cet organisme de véritables prérogatives opérationnelles. Comme exposé précédemment, le Traité d'Amsterdam amorce pour sa part une évolution avec la prévision de certaines compétences opérationnelles supranationales. La nécessaire lutte contre les réseaux terroristes internationaux, suite aux récents événements, vient en outre conforter les Etats de l'UE dans cette perspective d'adopter une coopération policière fondée davantage sur un principe de coordination supranationale plus favorable à une véritable collaboration multilatérale.

En tant qu'avantage, la solution fondée sur de plus amples prérogatives supranationales permet donc sans conteste d'apporter un gain d'efficacité dans la lutte contre la criminalité au sein de l'Union. En effet, elle procure à l'institution de police du niveau européen la possibilité de mieux exploiter sa propre analyse des informations recueillies. Elle peut envisager la participation de ses personnels dans des enquêtes au sein d'équipes conjointes, ou demander aux Etats membres d'effectuer des investigations spécifiques concernant des infractions à caractère transnational. La finalité est bien entendu d'améliorer les résultats de la lutte contre le crime organisé. Dans la pratique déjà

développée, afin de prévenir, détecter et poursuivre la criminalité, Europol s'appuie essentiellement sur le traitement d'informations à caractère personnel pour l'accomplissement de sa mission de rapprochements judiciaires. En la matière, l'une des règles principales de protection des données consiste à confier le contrôle des fichiers à des autorités indépendantes. En application de ce principe vis à vis de l'office européen de police, ce type de surveillance relève à la fois de l'autorité de contrôle commune (ACC) et des autorités nationales de protection des données comme par exemple la CNIL en France ou la Commission de la vie privée belge. L'ACC est composée pour sa part de représentants des autorités nationales de protection des données. Elle vérifie que l'utilisation, traitement et stockage des informations par les services d'Europol, ne portent pas atteinte aux droits des personnes. Les autorités nationales de protection des données sont chargées elles de veiller en toute indépendance et dans le respect du droit national, que l'introduction, la consultation et la transmission de données personnelles par cet Etat membre à l'office européen de police sous quelque forme que ce soit, sont licites et que les droits des personnes ne sont pas lésés. En revanche, certaines exigences naissent quant au contrôle des futures activités d'Europol liées au développement prévisible de ses compétences opérationnelles supranationales. En effet, dans le fonctionnement ordinaire interne des Etats membres de l'Union, il n'est pas d'usage que des enquêtes policières soient ouvertes et clôturées par décision de police elle-même. Ces directives relèvent normalement des autorités judiciaires, parquets, et juges d'instruction. Ces dernières sont habilitées à donner des directives à la police. Du point de vue de l'Etat de droit, il conviendrait d'instaurer une autorité judiciaire européenne, de type parquet européen. Une telle perspective n'est plus irréaliste. Selon un article du Monde paru le 29/05/01, le gouvernement français assouplit dorénavant son point de vue en se prononçant en faveur d'un parquet européen et d'une police criminelle européenne, thèse déjà défendue en particulier par l'Allemagne.

Concernant enfin la question de l'élargissement de l'Union européenne à d'autres pays, la coopération policière développée essentiellement sur une base de critères supranationaux, pourrait engendrer des difficultés spécifiques pour les Etats candidats. En effet, ces derniers devraient pénétrer dans un ensemble où l'intégration serait très poussée. L'acquis qu'ils devraient reprendre à leur compte serait imposant pour trouver une bonne coordination avec les partenaires déjà en place. L'importance des transferts de compétences nécessaires dans des matières où s'affirme traditionnellement la souveraineté pour les questions de sécurité intérieure, pourrait constituer un obstacle à la volonté d'adhésion. Cette avancée vers un système d'intégration non plus seulement dans le pilier

économique mais aussi dans celui des affaires de police, pourrait susciter des conditions plus contraignantes exigées par les Etats déjà membres, vis à vis des candidats potentiels.

L'expérience d'Europol traduit effectivement la difficulté de dépendre d'une logique intergouvernementale pour adapter le dispositif de la coopération policière vers l'attribution de prérogatives opérationnelles supranationales, afin de lutter plus efficacement contre les réseaux criminels. La collaboration policière définie dans le cadre de l'instauration d'Europol se situe donc au cœur du débat actuel entre la souveraineté des Etats membres et la nécessité d'instances policière et judiciaire du niveau communautaire pour garantir face à une internationalisation de la criminalité, la sécurité intérieure dans le respect des libertés individuelles.

23) LES OBJECTIFS COMPLEMENTAIRES EN FAVEUR DE L'EDIFICATION « D'UNE POLICE EUROPEENNE ».

Pour reprendre un des aspects de l'évolution des problématiques actuels touchant aux missions de police, le contexte international mouvant aux portes de l'Union européenne engendre des crises en particulier dans les Balkans. Dans ces circonstances, les opérations de défense et de police tendent à s'entremêler à travers la mise en place de forces de soutien de la paix dans des conflits dits de basse intensité. Ainsi, pour permettre à l'UE d'apporter une réponse plus globale et cohérente pour la prévention et la gestion de crises au moins en zones géographiques périphériques de ses limites, le Conseil européen confirme des objectifs concrets prévoyant que les Etats membres volontaires fournissent jusqu'à 5000 policiers, dont 1000 déployables dans un délai de trente jours. La contribution globale de la France devrait être d'environ 800, soit 600 gendarmes et 200 policiers, dont 300 prévus pour un engagement dans le cadre de « la capacité de déploiement rapide ». En effet lors de la réunion de Feira en juin 2000, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE reconnaissent l'utilité particulière de la fonction de police en matière de gestion civile des crises, selon les enseignements des expériences récentes au Kosovo. Durant le Conseil européen de Nice en février 2001, deux concepts d'emploi des forces de police¹³ sont adoptés. Le premier fondé sur des situations de type Croatie ou Albanie, vise au renforcement des polices locales par des actions de formation, d'entraînement, d'assistance, de contrôle et de conseil. Le deuxième répond à des crises complexes de type Kosovo et Bosnie-Herzégovine. Face à d'éventuelles situations

¹³ Terme englobant les polices à statut civil et les polices de type gendarmerie.

comparables, la force de police européenne projetable aura vocation à agir prioritairement en substitution des polices locales. Notamment dans le cas où les structures administratives seraient défaillantes, elle accomplira des missions recherchant la restauration de la sécurité publique, le maintien de l'ordre, la protection des personnes et des biens, et la réactivation des institutions judiciaires. Au cours de la récente conférence de Laeken en décembre 2001, l'Europe affirme officiellement à cette occasion être en mesure d'intervenir dans la prévention et gestion de crises de moyenne ampleur, en disposant, d'une part, d'une capacité militaire et de commandement, avec d'autre part cette force de police projetable. La France contribue de manière significative à l'édification de ce nouveau dispositif policier. La seule gendarmerie déjà susceptible de fournir jusqu'à 600 personnels, pourrait par ses compétences et sa culture de maintien de l'ordre, fonction majeure de restauration de la sécurité publique, avoir vocation à constituer l'un des éléments clefs de « la capacité de déploiement rapide ». Elle est d'ailleurs la seule institution à disposer d'un centre de formation significatif, le Centre National d'Entraînement des Forces de Gendarmerie (CNEFG) à Saint-Astier, qui pourrait devenir le lieu d'entraînement au maintien de l'ordre des autres forces de police européennes aptes à s'engager dans la composante de la force de police européenne projetable. Des unités des polices italiennes, espagnoles et portugaises sont déjà régulièrement accueillies dans ce centre. La valeur ajoutée de l'Union européenne dans la prévention des conflits et la gestion des crises repose notamment sur la capacité de déployer au plus tôt des forces de police dans des situations non stabilisées. Le statut militaire des personnels de la gendarmerie française présente dans ce cadre un atout important. Les forces armées forment, pour leur part, la composante de puissance face aux actions de combats généralisés. Concernant la composante de maintien de l'ordre et de sécurité publique, constituée par la force de police européenne projetable, la gendarmerie pourrait alors servir d'élément de transition et de coordination efficient selon sa complémentarité naturelle avec les militaires des armées. Cette gradation selon ces deux composantes permet de mieux adapter les réponses à l'évolution de la situation pour favoriser un règlement de la crise par l'UE. Toute cette ébauche ne constitue pas une simple fiction. En effet, l'Europe des Quinze prévoit déjà l'utilisation concrète de cette capacité constituée de police projetable. En effet, au début de l'année 2003 en Bosnie-Herzégovine, 500 policiers¹⁴ doivent prendre la relève de la force internationale actuellement déployée sous l'égide de l'ONU.

Comme instrument supplémentaire, Le conseil de l'Union décide en décembre 2000 de créer le Collège Européen de Police (CEPOL). En tant que réseau des instituts de

¹⁴ Terme englobant les polices à statut civil et les polices de type gendarmerie.

formation, il doit contribuer à la préparation des hauts responsables des services de police des Etats membres en soutenant et développant une approche commune et européenne des principaux problèmes dans les domaines de la lutte contre la criminalité. Un siège permanent du CEPOL devrait prochainement voir le jour dans l'un des Etats membres. Les priorités de formation touchent essentiellement la gestion civile des crises, la lutte contre le terrorisme, l'ordre public, le contrôle des frontières, la lutte contre la criminalité financière et la police de proximité. Concernant l'apport de la France, la gendarmerie nationale souhaite là aussi prendre une part active à l'enseignement d'une méthode de planification et de conduite des opérations dans le cadre de la constitution de la force européenne de police projetable. Elle s'est engagée de plus à participer également aux actions d'instruction au maintien de l'ordre.

Concernant maintenant spécifiquement la coopération en matière de contrôle de l'immigration, une réflexion est en cours à propos d'un éventuel concept de police européenne aux frontières. Cette question concerne en fait le contrôle du franchissement des frontières extérieures de l'Union dans le but de lutter contre les filières irrégulières d'entrées de clandestins au sein d'un espace européen interne de libre circulation. En effet, les frontières externes constituent à présent pour l'UE le principal obstacle à l'arrivée de flux massifs d'immigrés. Cette situation pourrait tendre vers une notion de responsabilité collective des Etats qui ne laisseraient pas la mission de ce contrôle aux seuls pays membres situés à la périphérie de l'Union. Les mesures susceptibles d'être prises pourraient aboutir à une certaine mutualisation des moyens. Elles pourraient, au moins en cas de demande d'un des Etats concernés, inclure l'envoi de contingents de policiers nationaux aux frontières extérieures de l'Union, où des flux massifs de clandestins seraient signalés. Cette coopération ne se limiterait aux seules frontières terrestres, mais prendrait en compte également la surveillance des approches maritimes. Cette question sur la capacité de contrôle des frontières extérieures constitue également un défi et peut être une condition supplémentaire pour les Etats candidats à l'entrée dans l'Union. Ils devront aussi éventuellement être disposés à accepter un dispositif communautaire s'il était décidé dans les conditions relatées précédemment. Dans ce cadre, les situations délicates de la Pologne et de la Roumanie peuvent être citées, considérant leurs larges frontières communes de plusieurs centaines de kilomètres avec la Biélorussie et l'Ukraine. Les populations de ces nations pourraient se sentir attirer en masse par la proximité directe de l'Union européenne. Les pays candidats évoqués pourront-ils détenir la capacité de faire face à ce type de pression des flux migratoires ?

Enfin, concernant précisément le thème de l'élargissement prévisible de l'Union européenne, les Quinze ont réaffirmé lors du conseil de Göteborg en juin 2001 que ce processus était irréversible. Selon une référence chronologique, La Pologne, la Hongrie et la Slovaquie paraissent les premiers concernés. Pour ces pays, et pour les autres candidats, un programme communautaire d'assistance dénommé PHARE est engagé afin de leur permettre d'adopter les normes et les standards européens avant leur admission au sein de l'Union. Concernant les aspects de la justice et des affaires intérieures, la France participe à ces projets. Ainsi depuis décembre 2000, la gendarmerie est intégrée dans un jumelage visant à mettre en place en Bulgarie un système d'information destiné à lutter contre le trafic de véhicules volés. Elle a également entrepris des démarches pour s'engager dans un autre projet au profit de la Roumanie. La future coopération policière avec de probables nouveaux partenaires au sein de l'UE se prépare déjà. Même avec plusieurs années d'anticipation, cette collaboration cherche à favoriser, le moment venu, l'entente directe selon les normes alors en vigueur et avec le minimum de décalage dans les méthodes ou les pratiques.

Le cœur de l'évolution d'une police européenne au sein de l'UE s'articule bien autour d'Europol et de son développement vers des compétences opérationnelles supranationales, pour accroître la coopération multilatérale entre les Etats membres et par conséquent la lutte directe contre les réseaux criminels transnationaux au sein de l'Union. Cependant, il faut également avoir connaissance des autres instruments complémentaires afin d'une part de ne pas les confondre, mais aussi comprendre leur utilité respective dans le dispositif global.

CONCLUSION

La coopération policière européenne repose désormais sur quatre bases fondamentales. La collaboration policière concernant les espaces frontaliers de l'Union exempts de contrôles permanents suite à la mise en place de la libre circulation des échanges et des personnes, se réalise dans le cadre du dispositif de la Convention de Schengen. La lutte contre la criminalité transnationale dans la profondeur de l'espace de l'Union pouvant toucher plusieurs pays membres simultanément, se concrétise par la mise en place d'Europol et ses évolutions d'une police du renseignement vers une instance dotée de certaines prérogatives opérationnelles supranationales. Une harmonisation de l'entraide pénale se dessine en raison du développement des compétences de l'office européen de

police et pour une plus grande efficacité des poursuites transnationales contre des auteurs recherchés au sein de l'UE, avec le projet de création d'Eurojust. Dans ce domaine, l'instauration prévue du mandat d'arrêt européen ouvre la voie d'avancées significatives. Enfin, une mutualisation des formations des hauts responsables policiers européens est envisagée avec la création du CEPOL, collège européen de police.

Cependant aujourd'hui, il est prématuré de considérer Europol comme le futur corps de police européen de type fédéral, disposant de ses propres enquêteurs compétents sur l'ensemble de l'espace de l'Union pour certains crimes ou délits à caractère transnational. Cependant, il convient de prendre en compte que l'office européen de police a franchi un pas important. Il passe d'une fonction de vigie passive avec la simple analyse de renseignements au niveau européen, à un rôle de vigie active avec la possibilité de suivre l'exploitation de ses propres rapprochements judiciaires à travers, en particulier, la participation prévue de ses agents à des équipes conjointes internationales d'enquête. Certaines évolutions mêmes des liens développés au sein de l'Union peuvent encore amener à accroître les prérogatives supranationales opérationnelles d'Europol. L'euro par exemple nécessite une protection contre la contrefaçon. L'intérêt commun partagé par tous les pays ayant adopté la monnaie européenne, paraît déjà argumenter en faveur de la création d'un office central contre le trafic de faux euros. Europol pourrait assumer une telle mission. Les perspectives d'évolution de cette institution de police à l'échelon européen ne semblent donc pas à leur terme, notamment en imaginant la charge d'assurer la protection des intérêts financiers de la Communauté¹⁵.

Toutefois, un courant d'opinion pessimiste pense que le développement de la coopération policière européenne a atteint ses limites selon le principe rigide intergouvernemental, avec un manque de compétences supranationales face aux réseaux criminels transnationaux. A contrario, une approche prudente formule que les prérogatives attribuées à Europol sont déjà très vastes avec des initiatives accordées à cet office de police qui échappent à un contrôle judiciaire devant exister lui-même au niveau européen. La première observation est surtout soucieuse de l'efficacité contre la criminalité organisée. La seconde remarque se préoccupe pour sa part de la défense des libertés individuelles dans la construction d'un espace judiciaire européen. En fait ces deux positions s'inscrivent dans une dynamique d'évolution, l'une pour les entités

¹⁵ BERTHELET Pierre, *La réforme du mandat d'Europol* ; Revue de la gendarmerie nationale, 2001, n° 201, p.95.

opérationnelles de police du niveau européen, et l'autre en faveur de la création d'instances judiciaires de direction et contrôle également situées au niveau communautaire. Les décisions politiques nécessaires en réponse, prises encore suivant la règle de l'unanimité pour les questions de justice et des affaires intérieures, semblent pouvoir s'orienter favorablement vers de tels objectifs. En effet, la désignation officielle d'un groupe de réflexion pour un projet d'élaboration d'une constitution européenne, apparaît comme une base plus propice à fournir un cadre de développement pour les compétences des institutions politiques, mais aussi judiciaires et policières du niveau communautaire. Enfin, le contexte lui-même évolutif des organisations criminelles transnationales dans un espace européen toujours plus ouvert avec les prévisions d'élargissement de l'UE, nécessite concrètement de continuer d'accroître l'existence de prérogatives supranationales pour les instances comme Europol et Eurojust.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- BIGO Didier, *Polices en Réseaux : l'expérience européenne*, Paris ; Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996.
- CONSTANCE Grewe (dir.), *La Convention EUROPOL : L'émergence d'une police européenne ?*, Strasbourg ; Presses Universitaires de Strasbourg, 2001.
- HUBERT Patrick (dir.), *Quels avenir pour l'Europe de la justice et de la police ?*, Paris ; La documentation française, 2000.
- K.NOBLE Ronald (dir.), *Les textes fondamentaux de l'O.I.P.C.-INTERPOL*, Paris ; Presses Universitaire de France, 2001.
- MEYZONNIER Patrice, *Les forces de police dans l'union européenne*, Paris, L'HARMATTAN, 1994.
- MONET Jean-Claude, *Polices et sociétés en Europe*, Paris ; La Documentation Française, 1993.
- MONTAIN-DOMENACH Jacqueline, *L'Europe de la sécurité intérieure*, Paris ; Editions Montchrestien, 1999.
- MOREAU DEFARGES Philippe, *Les institutions européennes*, Paris ; 5^e édition Armand Colin, 2001.

ARTICLES DE REVUES

- BERTHELET Pierre, « La réforme du mandat d'Europol : un pas de plus vers une police européenne ? », *Revue de la gendarmerie nationale*, n° 201, décembre 2001
- BERTHELET Pierre, « Quelle relation entre Europol et Eurojust ? : rapport d'égalité ou rapport d'autorité ? » ; *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 450, juillet- août 2000
- ISAAC Guy, « Le nouvel office européen de police (Europol) » ; *Petites Affiches* n°113, juin-juillet 2000.
- LECLAIR Gilles, « Europol » ; *La Tribune du commissaires de police*, n° 78, juillet 2000

- *Une avancée significative, le « 3^e pilier » de l'Union européenne*, DGGN / DRI, Revue de la gendarmerie nationale, n° 201, décembre 2001.
- *Plus besoin d'extradition entre les Etats membres, (le mandat d'arrêt européen) ;* Conseil européen de Laeken, Justice et affaires Intérieures, EUROPA, décembre 2001.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
<u>I – LES MISSIONS DE POLICE CONFRONTEES A DES PROBLEMATIQUES NOUVELLES ET EVOLUTIVES</u>	3
1.1 - Influences de la mondialisation de la criminalité organisée au sein d'un espace européen « sans frontières »	3
<i>1.1.1 – L'internationalisation des réseaux criminels</i>	3
<i>1.1.2 – La sensibilité spécifique d'un espace européen de libre circulation des échanges et des personnes</i>	5
1.2 - Nécessité d'une dimension policière et judiciaire pour une réalité politique de l'Union européenne	7
<i>1.2.1 – « L'appel de Genève » de 1996</i>	7
<i>1.2.2 – Les fondements démocratiques menacés par le risque d'impunité des courants criminels internationaux</i>	8
1.3 - De la collaboration policière informelle à une coopération intergouvernementale et institutionnalisée au sein de la construction européenne	8
<i>1.3.1 - Des limites d'efficacité d'Interpol à l'expérience du groupe Trevi</i>	9
<i>1.3.2 – La coopération bilatérale selon les accords de Schengen</i>	10
<u>II - LES VOIES POSSIBLES POUR L'EVOLUTION D'UNE « POLICE EUROPEENNE »</u>	15

2.1 - La solution intergouvernementale dans le respect de la souveraineté des Etats, mais avec un déficit probable d'efficacité	16
<i>2.1.1 – Le principe intergouvernemental et les difficultés d'harmonisation de la coopération policière</i>	16
<i>2.1.2 – Les prérogatives limitées d'Europol en vertu de la Convention initiale de 1995, issue d'un compromis intergouvernemental</i>	18
2.2 – Le scénario supranational propice à l'élargissement des compétences de la coopération policière, mais dépendant de concessions des Etats partenaires	20
<i>2.2.1 – Le principe supranational et l'inspiration d'une police de type fédéral</i>	20
<i>2.2.2 – Vers certaines prérogatives opérationnelles supranationales pour Europol et plus d'harmonisation judiciaire avec Eurojust et le mandat d'arrêt européen</i>	21
<i>2.2.3 – Avantages et exigences du système supranational</i>	25
2.3 - Les objectifs complémentaires en faveur de l'édification « d'une police européenne »	26
<i>2.3.1 – « Une force de police européenne projetable » sur les théâtres extérieurs de gestion civile des crises</i>	26
<i>2.3.2 – Le Collège européen de police (CEPOL)</i>	28
2.3.3 – Contrôle de l'immigration et « concept de police européenne aux frontières » ?	28
CONCLUSION	29