



LA SECURITE INTERIEURE DE L'UNION EUROPEENE

Enjeux, progrès, difficultés et perspectives

Mémoire

du

Lieutenant colonel Bruno POIRIER-COUTANSAIS

Dans le cadre du séminaire de géopolitique
« l'Europe en construction »

Directeur :

Mr André BRIGOT

Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales

Avril 2002

FICHE DE PRESENTATION

1. La sécurité intérieure de l'Union Européenne : enjeux, progrès, difficultés et perspectives.

2. Lieutenant colonel Bruno POIRIER-COUTANSAIS (Gendarmerie nationale, France).

3. Avril 2002.

4. Division C du CID (Groupe 6).

5. Mémoire de géopolitique.

6. Synthèse : Face au développement de la criminalité organisée transfrontalière et à la menace terroriste particulièrement prégnante depuis le 11 septembre 2001, l'Union Européenne doit relever le défi de la sécurité intérieure dans un nouvel espace sans frontière. Malgré l'objectif fixé, en 1997, par le traité d'Amsterdam de création d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice » la volonté politique dans ce domaine fait régulièrement défaut. Ainsi, les avancées sur ce sujet sont presque systématiquement réalisées sous la pression des événements ou de l'opinion publique. Face à un problème concret dépassant le cadre purement national des solutions pragmatiques et techniques sont mises en place, souvent en urgence dans un cadre inter étatique. Les instances politiques européennes ne pouvant laisser se développer en marge de l'union des réponses à des questions d'intérêt commun sont ainsi contraintes de reprendre l'initiative. La communautarisation progressive des accords inter étatiques, l'instauration de divers outils juridiques et opérationnels se heurtent en permanence aux prérogatives nationales jalousement défendues par les Etats.

7. Mots clefs : Europe, criminalité, coopération policière, coopération judiciaire, sécurité intérieure, Schengen, Europol, Eurojust, Amsterdam, Tempère, Laken.

SOMMAIRE

Introduction	1
I) Les menaces et les enjeux de la sécurité intérieure européenne.	3
11) Les menaces de la criminalité organisée.	4
12) Les menaces terroristes en Europe.	7
121) Le terrorisme contestataire radical.	8
122) Le terrorisme séparatiste ou régionaliste.	9
123) Le terrorisme fondamentaliste.	10
II) La construction de la libre circulation et l'émergence de la notion de sécurité intérieure européenne	12
21) Le traité de Rome (1957).	12
22) Les accords de Schengen (1985/1990).	13
23) L'acte unique européen (1986).	14
24) Le traité de Maastricht (1992).	15
III) Le traité d'Amsterdam (1997/1999) entre rupture et continuité.	17
31) Les progrès de la communautarisation.	17
32) La redéfinition du processus décisionnel.	19
33) Intégration de l'acquis de Schengen.	20
34) Principe de la coopération renforcée.	21

IV) Les réponses dans les principaux domaines de la sécurité intérieure entre prérogatives des états et nécessités opérationnelles.	24
41) L'immigration.	24
42) Le droit d'Asile.	26
44) La coopération policière.	27
441) Une construction initiale empirique et pragmatique.	27
442) La coopération policière dans le cadre de Schengen.	28
443) Europol.	29
4231) Compétences d'Europol.	29
4232) Aspects opérationnels d'Europol.	30
424) Le Collège Européen de Police (CEPOL).	31
425) La « Task Force » des chefs de police.	32
43) La coopération judiciaire répressive.	33
431) La recherche d'une harmonisation en matière.	33
432) La recherche d'une reconnaissance mutuelle des décisions de justice.	34
4321) La problématique et les principes.	34
4322) La simplification des procédures d'extradition et le mandat d'arrêt européen.	34
433) Les outils de la coopération judiciaire renforcée.	36
4331) Amélioration de la coopération entre ministères et autorités judiciaires.	36
4332) Eurojust	37
Conclusion.	38

INTRODUCTION

Lors de la signature du traité de Rome, les « pères » de l'Europe ont considéré que les esprits n'étaient pas murs pour progresser efficacement sur le chemin de la construction d'une Europe politique. Le « détour » par le développement d'une entité économique permettant la mise en place d'un vaste marché unique leur est apparu comme indispensable.

L'avènement au 1^{er} janvier 2002 de l'Euro fiduciaire apparaît comme une étape importante sur le chemin de cet objectif initial. Il marque le point final de la construction d'une unité monétaire européenne. Il permet par ailleurs, pour chaque citoyen de la zone Euro de mesurer concrètement le chemin parcouru. En communautarisant la monnaie, un des éléments symboliques fort de l'existence d'un Etat, cet événement apparaît également comme un des premiers signes tangibles de l'émergence d'une véritable entité politique européenne.

Par cette démarche pragmatique, plus de quarante ans après la signature du traité de Rome l'Union européenne (UE) représente bien davantage qu'une simple entité économique. Elle compte plus de 375 millions d'habitants, qui ne sont pas uniquement les consommateurs d'un vaste marché unique. Depuis le traité de Maastricht de 1992 ils ont acquis la citoyenneté de l'Union européenne. Même si cette nouvelle notion a encore beaucoup de difficultés à représenter une réalité dans l'esprit de bon nombre d'européens, ils partagent en commun, malgré quelques nuances nationales, des valeurs, des préoccupations et des aspirations semblables.

Les études menées depuis plusieurs années dans le cadre de l'« Eurobaromètre » sont particulièrement intéressantes et révélatrices de ce phénomène. L'ensemble des européens se retrouve dans la défense de la démocratie, des droits de l'homme et du sens de la justice. Le mouvement initié au début des années 60 vers l'individualisme des attitudes et des rapports sociaux se poursuit. Le rejet des contraintes est particulièrement visible dans le domaine intime, valorisé comme espace de liberté de choix, d'épanouissement personnel et de maîtrise de son destin. La sphère publique, au contraire, apparaît comme un ensemble de lieux sur lesquels l'individu n'a guère prise, et dont il se méfie.

Pourtant, se poursuit en parallèle une tendance inverse émergente depuis les années 1980, qui mène à un certain retour en grâce des valeurs plus traditionnelles. Celles-ci se manifestent sans doute, en réponse aux inconvénients de la perte des repères qui a suivi l'affirmation systématique de l'individualisme dans les années 1960 et 1970. L'apparition de plus en plus prégnante du sentiment d'insécurité dans nos sociétés ne fait qu'accroître ce phénomène. Il convient cependant de ne pas se bercer d'illusions sur cette évolution, l'ordre ne suscite guère l'adhésion s'il se donne pour finalité une politique de grandeur qui se traduirait par des contraintes pour l'individu. Il n'a de sens acceptable pour la grande majorité des européens que s'il est au service de la sécurité des personnes et des biens, de la défense de valeurs centrées sur l'individu et son épanouissement.

Les principales menaces pour nos valeurs et notre style de vie sont clairement désignées et identifiées par les européens. En tête viennent les menaces ou dangers non militaires, en particulier le terrorisme et le crime organisé. En queue, les risques militaires les plus graves comme une guerre mondiale, une guerre conventionnelle en Europe ou conflit nucléaire en Europe. Entre ces deux groupes, se situent des risques ou dangers divers tels les conflits ethniques en Europe, la prolifération NRBC ou les épidémies. Des nuances apparaissent cependant entre les différents pays de l'Union. Dans ce cadre, on ne sera pas surpris de constater que le terrorisme constitue la préoccupation première en France et en Espagne alors que les italiens se montrent davantage soucieux du crime organisé. La crainte du terrorisme apparaît comme une tendance lourde mise en avant dans toutes les enquêtes. Les dramatiques événements du 11 septembre 2001 ne font qu'amplifier ce sentiment.

Face à la défense de nos valeurs et à nos craintes la construction européenne a une image ambiguë. L'idéal européen est une notion très peu partagée par les habitants de l'union. Pourtant, un désir d'Europe existe bel et bien. Il apparaît très clairement lorsque les européens sont interrogés sur l'élaboration d'une constitution européenne ou l'élection d'un président européen au suffrage universel.

Il convient cependant de nuancer ce jugement. D'une part, il existe un nombre important de domaines pour lesquels l'Europe n'est vue comme une bonne chose que par une minorité de citoyens. D'autre part, si les « pro-européens » restent largement majoritaires leur proportion est en baisse régulière depuis 1996. Ainsi, la conjoncture n'est pas exactement favorable. S'agissant de la sécurité des personnes et des biens, il est intéressant de constater que seulement 29% des personnes interrogées en 2000 considèrent que l'Europe est une bonne chose dans ce domaine.

Dans cette morosité ambiante, la mise en place d'une véritable police européenne apparaît très nettement depuis plusieurs années comme une priorité, en écho aux craintes exprimées par les européens. Les attentes des citoyens vis à vis de la construction se rapprochent donc de celles exprimées au regard des Etats. Ainsi, si on redoute leurs potentialités répressives, on exige de ces entités politiques qu'elles interviennent activement pour arbitrer les conflits. Les citoyens attendent qu'elles emplissent efficacement les fonctions affectant directement la sécurité au sens le plus large et en particulier la sûreté intérieure, première garantie des libertés individuelles.

Ce pendant, force est de constater que face à ce défi très clairement exprimé par les citoyens, la construction de la sécurité intérieure européenne ne répond pas réellement à une volonté politique des états membres. Les avancées dans ce domaine sont presque systématiquement réalisées sous la pression des événements ou de l'opinion publique. Face à un problème concret dépassant le cadre purement national des solutions pragmatiques et techniques sont mises en place, souvent en urgence dans un cadre inter étatique. Les instances politiques européennes ne pouvant laisser se développer en marge de l'union des réponses à des questions d'intérêt commun sont ainsi contraintes de reprendre l'initiative. La communautarisation progressive des accords inter étatiques, l'instauration de divers outils juridiques et opérationnels se heurtent en permanence aux prérogatives nationales jalousement défendues par les Etats.

Après avoir rappelé les enjeux de la sécurité intérieure européenne, le présent mémoire se propose d'exposer, depuis le traité de Rome, le mécanisme de construction de la libre circulation et la prise en compte progressive des impératifs de sécurité au sein de ce nouvel espace. Dans un second temps, les principes mis en œuvre par le traité d'Amsterdam seront étudiés. Enfin, les réponses adoptées par l'Union Européenne dans les principaux champs d'application de la sécurité intérieure seront présentés et analysés afin d'en déterminer les limites et les perspectives.

I) LES MENACES ET LES ENJEUX DE LA SECURITE INTERIEURE EUROPEENNE

La construction européenne, en instaurant la libre circulation des ressortissants des différents Etats membre de l'Union accroît potentiellement sa vulnérabilité aux phénomènes du crime organisé et du terrorisme. Comme nous l'avons vu précédemment,

ces menaces sont particulièrement redoutées par les européens. La capacité de l'Europe à faire face à ce déficit engage donc une partie de sa crédibilité et de sa légitimité.

11) Les menaces de la criminalité organisée.

La criminalité est un problème que les États ne peuvent plus se permettre de considérer comme un phénomène isolé. Si l'Europe veut le comprendre et le combattre efficacement, elle doit le situer dans son contexte international.

Hormis quelques affaires de contrebande transnationale, la criminalité organisée était naguère un fait de société essentiellement local, voire national dans le pire des cas. Mais, au cours des vingt-cinq dernières années, les groupes criminels organisés ont pleinement exploité à leur profit la libéralisation économique et l'ouverture des frontières réalisées en Europe. Plus largement, les groupes qui se livrent à des activités criminelles ou au trafic de biens acquis illicitement profitent des occasions offertes par la mondialisation. Aujourd'hui, il s'agit véritablement d'un phénomène transnational particulièrement préoccupant. Il menace certains équilibres économiques, en confisquant au profit d'organisations criminelles, une part non négligeable des richesses générées par la politique économique européenne.

A certains égards, ce sont les groupes criminels organisés d'envergure transnationale qui se révèlent les gros gagnants de l'ouverture des frontières en Europe et plus globalement de la mondialisation. Les entreprises légitimes demeurent astreintes au respect des lois et des règlements de leur pays d'origine ou d'accueil. Grâce à la corruption, au chantage et à l'intimidation, les réseaux transnationaux du crime parviennent à tourner l'ouverture des marchés et des sociétés à leur avantage.

Ainsi, il y a dix ans les gains et profits de la criminalité organisée étaient évalués à 85 milliards de dollars. Aujourd'hui, le narco-buisness génère 394 milliards d'Euros soit 8 % du trafic mondial selon le programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues. L'argent criminel circulant en Thaïlande est estimé supérieur au budget de l'Etat Thaï. Le rapport annuel des Nations Unies sur le développement humain de juin 1999 précise qu'avec un chiffre d'affaire de 230 milliards d'Euros, la puissance économique de la criminalité organisée mondiale égale celle des grandes multinationales.

L'effondrement du bloc soviétique au début des années 1990 a vu se développer dans ces pays des organisations criminelles extrêmement puissantes. Ces nouveaux acteurs du crime organisé viennent se rajouter et entrer en « concurrence » avec les organisations déjà solidement implantées dans les pays d'Europe occidentale. La déliquescence des régimes communistes a poussé certains membres des organes de sûreté d'États aujourd'hui défunts à se lancer dans le monde des affaires, mais pas toujours celui des affaires légitimes. Cet afflux de « professionnels » en tout genre a constitué une véritable aubaine pour la criminalité organisée. Leur connaissance des circuits de décisions, des rouages économiques et financiers ont permis de donner une apparence de légalité à de nombreuses activités illicites.

La crise des Balkans n'a fait qu'accentuer en Europe la pression des organisations criminelles. A titre d'exemple, cette zone d'instabilité est pleinement exploitée par les trafiquants d'héroïne pour établir de nouvelles routes permettant d'écouler leur marchandise par tonnes, année après année, dans le reste du continent. Les groupes criminels organisés, en particulier albanais, ont naturellement cherché à tirer le meilleur parti possible de cette guerre en exploitant très largement la tragédie des réfugiés. Les personnes désireuses de quitter les zones de combat ou de se refaire une vie meilleure ont souvent recours aux services de trafiquants dans l'espoir de gagner des endroits plus sûrs. Les plus chanceux d'entre eux sont pris en compte par des réseaux d'immigration clandestine qui inondent l'Europe occidentale et rejoignent les communautés ethniques issues de la diaspora. Les autres, hélas, alimentent souvent les réseaux de prostitution ou divers type d'esclavage moderne.

Selon une étude des Nations Unies, la progression au niveau de la criminalité liée à l'exploitation des êtres humains observée ces dernières années révèle des chiffres accablants. Jusqu'à un million de femmes et d'enfants font chaque année l'objet d'un trafic transnational aux mains de groupes criminels spécialisés dans la prostitution. Ce chiffre est donné sans compter les millions d'entre eux qui vivent dans des conditions d'esclavage sous ses aspects modernes. L'Europe n'est hélas, pas à l'écart de ces trafics particulièrement odieux.

Pour toutes ces organisations criminelles, la tâche est très largement facilitée au sein de l'Union Européenne par la suppression de frontières intérieures. Dans ce nouvel espace, la criminalité transnationale déjoue aisément les manœuvres des organes nationaux chargés de l'application des lois par la fuite dans un pays voisin. L'absence d'une coopération policière et judiciaire parfaitement efficace transforme les juridictions étrangères en des

lieux de replis assez sûr. Les frontières librement franchissables pour les délinquants constituent en effet des barrières encore relativement étanches pour les institutions répressives nationales.

De plus, le manque de volonté de certains Etats membres dans la lutte contre le blanchiment de l'argent provenant d'activités illicites rend la lutte contre le crime organisée encore plus difficile. Le rapport parlementaire d'information de janvier 2002 rédigé par Messieurs Vincent Peillon et Arnaud Montebourg est à cet égard particulièrement évocateur. Il montre un manque de volonté évident de certains pays à s'attaquer réellement aux finances des organisations illicites.

Ainsi, Le Grand Duché du Luxembourg, est régulièrement accusé de mener une politique faisant obstacle à la lutte contre la délinquance financière et le blanchiment des capitaux. Il lui est reproché en particulier des pratiques qui garantissent discrétion et anonymat aux investisseurs et épargnants et de défendre un des systèmes de secret bancaire les mieux protégé au monde.

Le Royaume uni, la plus grande place financière européenne est décrite comme particulièrement vulnérable au blanchiment des capitaux. Les millions d'opérations qui s'y traitent chaque jour, la variété des produits financiers qui y sont proposés, la permissivité de la législation sur les trusts, l'absence de réglementation de certaines professions financières garantissent un certain anonymat aux bénéficiaires réels des fonds. La City semble continuer d'ignorer largement ses obligations anti-blanchiment et les autorités se montrent particulièrement réticentes à accorder leur coopération dans le domaine judiciaire.

Depuis longtemps dénoncée pour son rôle actif dans les circuits financiers d'origines douteuses la Confédération Helvétique s'est progressivement dotée d'un ensemble de mesures juridiques spécifiques, destinées à lutter contre le blanchiment des capitaux. Toutefois, l'application de la loi dans ce domaine se heurte encore à de vives réticences et de graves inerties de la part des acteurs de la place financière. Faute d'une volonté ferme, les autorités suisses ne sont pas encore capables de combattre efficacement les mécanismes fiduciaires que l'on retrouve régulièrement utilisés, de manière détournée, à des fins de blanchiment. La Confédération Helvétique continue à se montrer très frileuse vis à vis de ses voisins de l'Union Européenne, sur les questions de l'entraide en matières fiscale et judiciaire.

Enfin, la Principauté de Monaco fait également preuve d'un certain laxisme dans sa lutte contre les capitaux illicites. Ce territoire, qui entretient des liens privilégiés avec la France, ne se montre pas particulièrement coopératif sur le plan administratif et judiciaire. L'absence de déontologie bancaire rigoureuse, l'existence d'une législation qui garantit l'anonymat des transactions, un casino sans contrôle efficace font de ce territoire un lieu propice au blanchiment.

Ces quelques exemples illustrent toute la difficulté à coordonner efficacement la lutte contre le crime organisé entre des Etats. La recherche d'un équilibre entre la nécessité reconnue d'une plus grande efficacité répressive et les prérogatives ou traditions des pays s'avère particulièrement délicate. Ce déficit qui se présente à l'Union Européenne dans le domaine de la lutte contre le crime organisé gagne encore en sensibilité lorsqu'il s'agit de faire face au terrorisme.

12) Les menaces terroristes en Europe.

L'Europe occidentale présente au regard du terrorisme un certain nombre de fragilités structurelles inhérentes aux systèmes démocratiques.

Respectant de manière absolue la dignité humaine, les démocraties se refusent à donner une réponse aux actions terroristes sur le même registre (meurtres, enlèvements, destructions gratuites...). Cette attitude, toute à leur honneur, peut être parfois interprétée comme une faiblesse vis à vis du terrorisme en comparaison des réactions « énergiques » mises en œuvre par des régimes autoritaires.

En premier lieu, la liberté de mouvement et d'action politique qui prévaut en démocratie ainsi que la facilité à l'anonymat ou la protection légale des communications, sont des éléments qui facilitent le terrorisme en le rendant moins détectable.

Ensuite, le besoin d'obtenir le maximum de publicité trouve dans l'existence d'une opinion publique renforcée par la présence de médias libres, un champ d'application parfaitement adapté à l'objectif visé. Les attentats du 11 septembre sont à cet égard particulièrement révélateurs de l'utilisation de la presse pour démultiplier à l'échelle mondiale les impacts de l'action terroriste.

Enfin, les risques encourus par les auteurs d'actes terroristes restent relativement limités. Ceux qui seraient arrêtés sur le territoire européen, sont assurés de bénéficier d'un procès équitable leur offrant par ailleurs une tribune pour leurs idées. De plus, ils ne manqueront pas de bénéficier du soutien actif de certains défenseurs des droits de l'homme et de quelques intellectuels, toujours enclins à fustiger la fermeté des Etats au nom de la défense des « opprimés ». Ainsi, l'effet dissuasif d'un châtement est relativement faible pour les terroristes potentiels.

En dehors de ces vulnérabilités inhérentes au régime démocratique, l'Europe Occidentale est particulièrement exposée aux risques terroristes en raison de sa proximité géographique avec certaines zones de conflit, de son histoire coloniale et de sa puissance économique source de convoitises et de contestation. Les principales sources terroristes peuvent se classer en trois catégories : les mouvements contestataires radicaux, les séparatismes et les mouvements fondamentalistes.

121) Le terrorisme contestataire radical

La coexistence pacifique au sein d'une société fut-elle démocratique ne va pas toujours de soi. Cette remarque, qui s'applique à la vie sociale en général, vaut aussi pour la résolution des conflits politiques en particulier. La résolution pacifique de ces conflits n'est possible que si tous les membres de la société se reconnaissent dans les mêmes valeurs fondamentales. Ces dernières fondent la prééminence du droit et l'acceptation des institutions sur lesquelles repose le système. Les mouvements anarchistes européens, du début du siècle, ont représenté un exemple de terrorisme politique. La reconstruction de l'Europe démocratique sur le modèle libéral, après la guerre, a suscité de nouvelles violences terroristes contre le système socio-économique mis en place. Celles-ci se sont exprimées sous différentes formes et en particulier au travers des mouvements d'extrême gauche européen des années 70-80, en Allemagne (Baader Meinhof), en Italie (Brigades Rouges) et en France (Action Directe). Certains aspects extrêmement violents du mouvement anti-mondialisation peuvent faire craindre la renaissance de ce type menace. De plus, ce mouvement intrinsèquement international profite pleinement de la libre circulation instaurée au sein de l'Union Européenne. Dans une certaine mesure, les difficultés rencontrées lors des manifestations de Gênes sont révélatrices de cette nouvelle donne. L'impossibilité de bloquer à la frontière les éléments les plus violents peut se

révéler encore plus dramatique lorsque qu'il s'agit d'auteurs potentiels d'actions terroristes.

A l'autre extrémité de l'échiquier politique, un terrorisme d'extrême droite lié aux effets conjugués de la « nouvelle pauvreté » et des « peurs » face aux flux migratoires mal contrôlés dans une Europe en pleine mutation ne peut être négligé. Les skinheads, les mouvements néo-nazis actifs en ex-Allemagne de l'Est, les ultra-nationalistes flamands proches du Vlaamsblok, voire l'extrême droite française pourraient être tentés de recourir à nouveau à l'expression la plus violente. Le caractère à la fois nationaliste et pan européen de certains de ces mouvements peut leur permettre d'exploiter à leur profit les nouvelles libertés mise en place par l'Union Européenne.

122) Le terrorisme séparatiste ou régionaliste

Le terrorisme de type séparatiste, trouve en partie ses racines dans la volonté de nombreuses régions à forte identité de défendre leur culture et leur autonomie par rapport à un pouvoir central parfois considéré comme oppressant.

Au cours des 50 dernières années, en Europe de l'Ouest, le conflit irlandais (IRA), le séparatisme basque (ETA), la question corse (FLNC) et le Tyrol du sud sont les exemples les plus violents de ces mouvements. La construction européenne a fait naître pour certains, l'espoir de voir émerger une Europe des régions permettant de se libérer du « joug » du pouvoir central exercé au sein des Etats nations. Dans ce cadre, la France fait figure d'exception en instaurant constitutionnellement l'indivisibilité du peuple et de la république. Presque tous les pays européens ont reconnu des droits aux minorités et des spécificités culturelles. L'exaltation excessive des spécificités régionales risque de réveiller à terme certain activisme en Ecosse, au Tyrol, en Alsace ou en Bretagne.

Il est intéressant d'observer les liens de plus en plus étroits qu'établissent ces différents mouvements. L'action menée par l'ETA avec le soutien de mouvements bretons pour se procurer des explosifs est à cet effet particulièrement révélatrice. Les auteurs de ces faits ont parfaitement intégré tout le parti qu'ils pouvaient tirer de la libre circulation au sein de l'Union Européenne et des différences de législation entre les Etats.

123) Le terrorisme fondamentaliste

Le terrorisme islamique qui vise l'Europe a évolué d'un terrorisme d'Etat à visée stratégique, parrainé surtout par l'Iran et recrutant dans les milieux chiites, à un terrorisme marginal, sans visées stratégiques lisibles. Il recrute parmi des éléments périphériques (banlieues, étudiants marginalisés), prêts à épouser toutes les "jihad" en cours. Ce terrorisme est moins repérable car les acteurs ont souvent une nationalité européenne et peuvent rejoindre des "jihad" sans rapport avec leur pays d'origine. Il est parfois proche du simple banditisme et se nourrit essentiellement d'une frustration contre la société.

L'enquête menée depuis les attentats du 11 septembre par les divers services de police montre que c'est en Europe que la nébuleuse islamiste radicale semble la mieux installée. En effet, pour beaucoup d'islamistes radicaux, réprimés dans leur pays d'origine, l'Europe représente par contraste une terre d'accueil, d'autant plus intéressante qu'elle est également l'une des cibles des mouvements radicaux. Les mouvements islamiques ont su jouer des facilités d'accueil offertes par les pays de l'Union européenne (bourses d'études, coopération...) et de la liberté de circulation induite par l'intégration européenne. Ils bénéficient également des manques de cohérence entre les systèmes répressifs des pays membres. De plus, l'attitude de nombreux Etats, est généralement davantage dictée par le souci de se prémunir d'actions terroristes que par celui d'aider les Etats voisins qui subissent des attentats. Ainsi, certaines structures logistiques de soutien du terrorisme implantées en Europe bénéficient d'une certaine tranquillité pour développer leurs activités.

Dans ce cadre, le cas du Royaume uni mérite d'être évoqué. Il est en effet marquant de constater que de nombreux chantres de l'islamisme vivent à Londres. Ils y bénéficient depuis des décennies de la plus grande liberté d'agir, de concevoir, et surtout de s'exprimer en incitant à la violence en toute impunité. Ce pays axe son action contre le terrorisme sur des moyens essentiellement préventifs. Il s'appuie sur des services de sécurité et de renseignement très au fait du phénomène terroriste, habitués à infiltrer les groupes clandestins. La longue lutte contre l'IRA a rendu ces outils particulièrement performants. Il s'est doté en outre d'une législation lui permettant d'interdire tout groupe jugé dangereux. C'est à ce titre que 21 organisations terroristes, dont 16 islamistes, ont été prohibées en mars 2001. L'appartenance à ces groupes est désormais considérée comme un « délit criminel ». Cependant, l'absence de contrôle d'identité offre une liberté totale de circulation

au sein des frontières du Royaume et limite par conséquent l'efficacité du dispositif préventif.

Ainsi, malgré cette volonté affichée, Londres reste un lieu de repli privilégié pour les islamistes de toutes origines. Le caractère attractif joué par la City pour les mouvements de fonds, licites ou illicites nécessaires au financement du terrorisme ne doit pas être négligé. Ce facteur est essentiel dans le cas d'un mouvement tel qu'Al Qaida : Les experts estiment que Ben Laden aurait utilisé la capitale britannique comme base de coordination de ses opérations.

Enfin, le Royaume-Uni s'est toujours montré particulièrement attaché à l'indépendance de sa justice. Toutes les tentatives d'accélération des procédures d'extradition sont combattues avec la plus grande vigueur au nom de ce principe. Dans ce contexte, la volonté politique fait cruellement défaut pour faire progresser tous les dossiers liés à l'amélioration de la coopération policière et judiciaire.

Outre le cas particulier du Royaume Uni, il apparaît très clairement que la sensibilité au danger terroriste n'est pas uniforme au sein de l'Union Européenne. Ainsi, certains pays comme la France, l'Espagne ou l'Italie, en ayant été confrontés au phénomène sur leur territoire ont développé une expertise et un savoir-faire important dans la lutte contre le terrorisme. Pour les autres, les enquêtes menées suite aux attentats sur les « Twin towers » constituent une véritable prise de conscience.

La menace terroriste déjà identifiée par les européens comme le risque majeur pend, suite aux attentats du 11 septembre une acuité toute particulière. Dans ce domaine, comme dans la lutte contre la criminalité organisée, l'Union Européenne se heurte en permanence à la force des traditions et des prérogatives des Etats membres. L'importance de l'enjeu pose très nettement le problème de la capacité de l'Europe à relever le défi de la gestion de l'ordre interne. La conduite de cette mission, ne peut cependant se concevoir efficacement sans s'appuyer sur une entité politique minimum, encore en plein devenir. Pour pallier ce vide institutionnel, la Communauté puis l'Union Européenne ont progressivement développé des outils et des méthodes destinées à répondre au besoin très fort de sécurité exprimé par les citoyens.

II) LA CONSTRUCTION DE LA LIBRE CIRCULATION ET L'EMERGENCE DE LA NOTION DE SECURITE INTERIEURE EUROPEENNE

21) Le Traité de Rome (1957)

Le traité de Rome signé le 25 mars 1957, en établissant la Communauté Economique Européenne engage les pays membres sur la voie d'une intégration économique. Cette démarche pragmatique des « pères fondateurs » de l'Europe visait à échéance l'avènement d'une entité politique européenne, gage de paix et de stabilité. La construction progressive, d'un marché commun fondé sur la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux apparaissait comme le meilleur moteur sur le chemin de cet idéal. La poursuite de cet objectif s'avérera dès ses débuts longue et difficile. Elle se heurte en permanence aux souverainetés nationales jalousement défendue par les Etats.

Le texte fondateur de la Communauté Economique Européenne lie étroitement le principe de libre circulation des personnes à la notion d'activité professionnelle. Il accorde cependant, à l'ensemble des ressortissants des Etats membres des droits individuels importants. Il leur garantit en particulier, une protection équivalente à celle accordée aux nationaux de leur pays d'installation. La jurisprudence des diverses instances ayant à connaître de l'application du droit communautaire affirme de façon constante et ferme, le principe de non-discrimination sur la base de la nationalité. Cette interprétation juridique fait émerger une conception européenne de la libre circulation source d'une différenciation très nette des droits, entre les ressortissants de la communauté et ceux des Etats tiers.

Les premiers pas de la construction européenne et l'instauration de la libre circulation des personnes en particulier n'induisent pas immédiatement une réflexion globale sur la sécurité. Le domaine de l'ordre intérieur touche au cœur des prérogatives d'un Etat quelle que soit sa forme de gouvernement. Tout partage de pouvoir sur ce sujet est donc très difficile à initier. Il est intéressant de noter dans ce cadre que les Etats membres se sont gardés au travers de ce texte fondateur la possibilité de faire échec à la liberté de circuler en invoquant l'exception d'ordre public. Cette dérogation leur permet d'éloigner un ressortissant de la communauté susceptible de troubler la sécurité ou l'ordre sur leur territoire. Cependant, en vue de préserver les droits individuels, l'application de cette disposition est contrôlée par les juridictions nationales au regard du droit communautaire.

La jurisprudence dans ce domaine montre de façon constante une interprétation stricte et restrictive de cette exception.

Cependant, malgré les volontés affichées pour atteindre cet objectif ambitieux, la mise en place du Marché commun a pris progressivement du retard au fil des ans. Les obstacles persistants à sa mise en œuvre ont fait prendre conscience à l'Europe de ce retard. Les États les plus pro européen ont alors redouté que l'enlisement de la construction n'entraîne sa régression.

22) Les accords de Schengen (1985/1990)

La coopération Schengen trouve son origine dans l'idée de la relance de la construction européenne. Elle a servi de palliatif à l'absence de consensus dans l'Europe des Douze. Devant le blocage quasi systématique des britanniques, face à l'impossibilité d'avancer conjointement dans l'Europe communautaire, certains Etats membres ont décidé de progresser en dehors de celle-ci. De ce fait, la coopération Schengen s'est développée en marge de la construction européenne classique.

La grève des douaniers italiens en 1984 et la paralysie du trafic routier qui en a été la conséquence a fait prendre conscience aux Etats que des contrôles systématiques n'étaient plus possibles dans le marché intérieur. La contiguïté géographique des cinq futurs pays participants à l'accord plaidait dans le sens d'un démantèlement des contrôles aux frontières intérieures. La signature par la France, l'Allemagne et le Bénélux le 14 juin 1985 d'un accord à Schengen au Luxembourg apparaît avant tout comme une réponse pragmatique à cette problématique. Cet accord de 33 articles conclu en marge de la communauté et connu sous le nom « Accords de Schengen » prévoit la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes des États signataires.

Le projet de la Convention d'application, destinée à mettre en œuvre les accords de Schengen fut rédigé à la fin de l'année 1988. Les sujets de discussion qui ont dominé les négociations ont porté sur l'adoption de mesures de sécurité destinées à combler le vide laissé par la suppression des contrôles aux frontières entre les États signataires. Le contexte international lié aux attentats terroristes en France, à l'effondrement du communisme faisait craindre une « invasion » des demandeurs d'asile et de la criminalité organisée des pays d'Europe orientale, l'aspect sécuritaire a été très nettement privilégié. Ainsi, l'acte additionnel de 1990 de la convention de Schengen explicite clairement la notion de

mesures compensatoires à la suppression des frontières en vue de garantir la sécurité. Il prévoit en particulier, la surveillance des frontières extérieures, l'harmonisation des politiques en matière de visas, la coopération policière et judiciaire en matière pénale et la mise en place d'un système d'information commun.

Ces textes, entrés en vigueur en 1995, consacrent le principe d'une compétence exclusive des Etats au travers d'une coopération renforcée sur la base de conventions, au détriment d'une approche plus communautaire défendue par la commission. Mais dans le même temps, ils internationalisent, de facto, des questions jusqu'alors d'essence exclusivement nationale comme le contrôle aux frontières. Ils font nettement apparaître l'impérieuse nécessité d'une action concertée et commune dans le domaine de la sécurité des différents Etats membre d'un espace de libre circulation.

23) L'acte unique européen (1986)

Cette décision apparaît très clairement comme une réponse aux accords de Schengen. En effet, la Communauté Economique Européenne ne peut, si elle veut conserver sa crédibilité rester durablement en dehors d'une dynamique de construction européenne. L'Acte Unique européen signé le 17 février 1986 à Luxembourg, consacre la notion de marché intérieur et d'espace sans frontière au sein de la communauté. En modifiant le traité de Rome, il se fixe comme objectif, à échéance du 31 décembre 1992, la suppression des entraves à la libre circulation et l'harmonisation des législations. La similitude des objectifs avec ceux fixés dans le cadre des accords de Schengen est particulièrement frappant.

La réalisation d'un espace sans frontière dépasse la seule aspiration économique, pour entrer davantage dans le champ politique. Le principe de la libre circulation des personnes devient progressivement un des fondements de l'idée européenne. Cette évolution génère de nouveaux droits pour l'ensemble des ressortissants de la communauté, en étendant sensiblement le champ d'application de la libre circulation des personnes. Cette notion, est ainsi moins directement liée à celle d'activité économique. A titre d'exemple, les familles des personnes exerçant une activité professionnelle, dans un Etat de la communauté autre que leur pays d'origine bénéficient désormais de droits équivalents à ceux des nationaux.

Parallèlement, la suppression des frontières intérieures de la communauté, à compter du 1^{er} janvier 1993 est également analysée comme une source d'insécurité et de vulnérabilité. La déclaration politique, annexée à l'Acte Unique par les Etats signataires consacre très

clairement cette approche. Elle stipule, que l'établissement de la libre circulation doit impérativement s'accompagner d'une réponse en terme de sécurité pour assurer, le contrôle des flux migratoires et la lutte contre les différentes formes de criminalité. La sécurité intérieure devient un objet et une condition de la construction du nouvel espace européen. Là encore, la similitude avec les accords de Schengen est frappante. Elle marque la volonté de la Communauté Economique Européenne de ne pas laisser se développer en dehors de ses institutions, un autre modèle de construction européenne.

24) Le traité de Maastricht (1992)

Le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, marque une étape importante dans le rapprochement entre les peuples de l'Union par l'instauration d'une citoyenneté européenne. Ce nouveau concept élargit très nettement la portée de la liberté tout en justifiant l'impératif de sécurité. Le traité instaure le droit, pour tout ressortissant d'un Etat membre à circuler et à séjourner librement sur tout le territoire de l'Union, sans justifier d'une activité économique. Cette évolution entraîne de facto, la suppression de tout contrôle aux frontières intérieures de l'Union, pour les nouveaux citoyens de cet espace européen.

Les Etats membres prennent immédiatement conscience que cette extension des libertés individuelles constitue une nouvelle menace pour la sécurité commune. Ainsi, consacrent-ils la sécurité intérieure comme condition indispensable de la libre circulation. Le traité de Maastricht, au travers du 3^{ème} pilier, « Justice et Affaires Intérieures », reconnaît à la sécurité intérieure le statut de question d'intérêt commun. Cependant, le domaine de l'ordre intérieur constituant une des missions centrales de tout Etat, la défense des prérogatives de chacun est clairement affichée comme une priorité. Dans cette démarche, le processus décisionnel consacre la logique intergouvernementale et confère au conseil de l'Union Européenne un rôle prépondérant. Au sein de cette instance toutes les décisions reposent sur la règle de l'unanimité.

La volonté de préserver la souveraineté des différents pays de l'Union apparaît clairement dans la limitation de la capacité d'initiative de la commission, au sein du 3^{ème} pilier. Contrairement à la pratique instituée pour les autres questions d'intérêt commun, les Etats membres s'attribuent le monopole de l'initiative dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures. La commission est strictement cantonnée à un rôle d'exécution des

décisions prises par le conseil. Cette disposition démontre, s'il en était besoin la frilosité des Etats à s'engager sur la voie d'une communautarisation de la sécurité intérieure. Dans cette même logique, la convention par son caractère non contraignant apparaît comme l'instrument juridique systématiquement privilégié par les Etats, dans la mise en œuvre de la coopération européenne dans les domaines policiers douaniers et judiciaires.

Le cheminement particulièrement complexe et lent des dossiers, au sein des instances européennes témoigne également de la volonté des Etats membres de préserver leurs prérogatives nationales. Ainsi, un projet doit être successivement adopté par différents organes du Conseil. Dans un premier temps, il est préparé et examiné par un des groupes de travail composé de spécialistes, chargés d'élaborer des textes juridiques. Ensuite, il est présenté au comité de l'article 36, composé de hauts responsables des administrations des Etats membres. Ces derniers, adoptent régulièrement une optique plus nationale que réellement communautaire. Enfin, le projet est transmis au Comité des représentants permanents (Coreper), composé de hauts fonctionnaires ayant rang d'ambassadeurs de leur Etat. Ce n'est qu'au bout de ce long et difficile cheminement, que le texte pourra être éventuellement validé par les ministres des Etats membres, réunis en conseil « Justice et Affaires Intérieure ».

Cependant, malgré les nombreux freins institués à une communautarisation de la sécurité intérieure, le traité de Maastricht ouvre un nouvel espace institutionnel à la coopération inter - étatique. Il offre ainsi la possibilité d'intégrer au sein du 3^{ème} pilier, « Justice et Affaires intérieures », les conventions de coopération entre Etats membres. Cette démarche pragmatique peut être considérée comme un nouveau signe de la volonté de privilégier une conception intergouvernementale au détriment d'une vision plus communautaire. En réalité, elle constitue une reconnaissance implicite, des progrès réalisés au travers de 20 ans de coopérations intergouvernementales, au premier rang des quelles, figurent les accords de Schengen.

Néanmoins, malgré les ouvertures offertes par le traité de Maastricht, toutes les tentatives de communautarisation des diverses conventions existantes ont très rapidement échoué. L'absence de calendrier et d'objectif précis, ajoutée à la règle de l'unanimité rendent rapidement le 3^{ème} pilier peu efficace face aux problèmes croissants de sécurité qui se posent à l'Union.

Dans un autre domaine, l'absence de contrôle juridictionnel et de protection des droits individuels, dans le domaine sensible de la sécurité intérieure européenne apparaît rapidement comme une insuffisance majeure du traité de Maastricht. L'exclusion de compétence express de la cour européenne, de tous les actes relevant du troisième pilier démontre à elle seule cette affirmation. Cette situation, source de nombreuses tensions et de divergences profondes entre les Etats membres entraîne des blocages réguliers sur des dossiers importants.

III) LE TRAITE D'AMSTERDAM (1997/1999) ENTRE RUPTURE ET CONTINUITE

Face aux insuffisances évidentes du traité de Maastricht, une conférence intergouvernementale sur l'Union Européenne est ouverte à Turin le 26 mars 1996. Elle se poursuit à Dublin, puis à Noordwijk, pour se terminer à Amsterdam par la signature d'un nouveau traité le 2 octobre 1997 par les ministres des affaires étrangères. Les Etats membres se fixent alors comme objectif, de répondre au déficit démocratique en rapprochant les institutions européennes du citoyen et de préparer l'Union Européenne à l'élargissement. Ils souhaitent également, dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, tirer les enseignements des difficultés rencontrées dans l'application du traité de Maastricht.

Dans ce cadre, sans remettre en cause fondamentalement les principes mise œuvre dans le traité de Maastricht, plusieurs voies d'évolution sont ouvertes. Les changements majeurs introduits dans le domaine Justices et affaires Intérieures (JAI), par le traité d'Amsterdam constituent un progrès prudent mais réel. Ces évolutions concernent en particulier les progrès de la communautarisation, la redéfinition du processus décisionnel, l'intégration des acquis de Schengen et le développement de la coopération renforcée.

31) Les progrès de la communautarisation

Le traité d'Amsterdam reconnaît très clairement un lien nécessaire entre le principe de libre circulation des personnes, défini dans le « 1^{er} pilier » et la politique de sécurité mise en œuvre dans le « 3^{ème} pilier ». Ce lien est en particulier assuré par la

« communautarisation » des questions relatives à l'asile, à l'immigration, au franchissement des frontières extérieures, aux conditions de délivrance des visas et aux autres politiques relatives à la libre circulation des personnes¹. Cette idée est clairement affirmée dans l'article 61 qui précise qu'afin de mettre en place progressivement un espace de liberté, de sécurité et de justice « le Conseil arrête (...) des mesures visant à assurer la libre circulation des personnes (...) ainsi que des mesures d'accompagnement visant à prévenir la criminalité ». Pour réaliser cet objectif, le traité d'Amsterdam décide d'utiliser les instruments communautaires, c'est-à-dire la prise de décision à la majorité qualifiée.

Cependant, le chemin de la « communautarisation » est abordé avec la plus grande prudence. Ainsi, conformément aux vœux de la France, la prise de décision à la majorité qualifiée ne concerne dans l'immédiat que deux domaines : la détermination des pays tiers dont les ressortissants nécessitent un visa pour entrer sur le territoire de l'Union, et la mise au point d'un modèle de visa. Le passage à la majorité ne sera possible pour les autres sujets qu'à compter de 2004 à la fin de la période probatoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. D'ici là, les sujets liés au droit d'asile, à l'immigration, à l'emploi irrégulier, au regroupement familial, à la coopération judiciaire et policière contre le crime organisé ou le trafic de drogue continuent à être soumis à la règle de l'unanimité. A cette date, les Etats devront avoir suffisamment harmonisé leurs politiques pour que la « communautarisation » prévue par le traité d'Amsterdam devienne une réalité et produise toute son efficacité.

Malgré cette prudence, en conférant un caractère communautaire aux politiques d'asile et d'immigration, un pas supplémentaire est franchi dans le sens d'une plus forte interdépendance des Etats dans ces matières touchant la sécurité intérieure. Le large consensus observé lors de la modification de la constitution française nécessaire à la ratification du traité d'Amsterdam apparaît comme une évolution significative de la représentation nationale sur ces sujets.

L'esprit du « 3^{ème} pilier » évolue également vers la recherche d'une plus grande efficacité. La modification de son intitulé en « coopération policière et judiciaire en matière pénale » n'est à cet effet pas neutre. En effet, le principe est désormais de fixer des objectifs et un calendrier précis en vue d'éviter d'en rester aux déclarations d'intention, comme cela a souvent été le cas avec le traité de Maastricht. Dans ce cadre, la commission encore strictement cantonnée à des tâches d'exécution des décisions du conseil voit son rôle se

¹ Titre IV du traité d'Amsterdam

développer. Elle partage désormais avec les Etats membres, le pouvoir d'initiative dans le domaine de la sécurité intérieure. Cette modification est indéniablement un progrès sur le chemin de la communautarisation de cette matière gérée jusqu'alors dans un cadre strictement intergouvernemental. Ces évolutions significatives s'accompagnent d'une modification substantielle du processus décisionnel.

32) La redéfinition du processus décisionnel

Contrairement à ses demandes insistantes lors des travaux préparatoires de la conférence intergouvernementale, le parlement européen ne s'est pas vu attribué de pouvoir législatif par le traité d'Amsterdam. Cependant, il voit à cette occasion ses compétences croître sensiblement. L'instauration du principe de « codécision » qui impose un avis préalable obligatoire du parlement européen avant toute décision du conseil des ministres à portée législative constitue une avancée non négligeable. Dans ce même souci d'une plus grande légitimité des décisions, le parlement européen est associé aux réunions du Conseil de l'Union Européenne depuis le premier semestre 2000. La portée de ces évolutions est toute fois limitée par certains dysfonctionnements mais surtout par le fait, que le dernier mot revient en tout état de cause au Conseil de l'Union Européenne. L'assemblée européenne voit également son pouvoir renforcé en matière budgétaire. Les dépenses relatives à la coopération policière et judiciaire sont soumises au régime communautaire et ce, tant dans le domaine administratif qu'opérationnel. Il obtient ainsi la possibilité de statuer sur les modifications apportées par le conseil suite à son avis préalable. Par le biais du pouvoir budgétaire, il dispose d'un moyen de pression efficace pour contraindre le Conseil à prendre davantage en considération ses amendements.

Les instruments juridiques prévus à l'origine par le traité de Maastricht pour les questions du « 3^{ème} pilier » se sont rapidement révélés peu efficaces. Le débat instauré sur leur caractère contraignant ou non combiné à la règle de l'unanimité qui caractérise la prise de décision dans ces matières les ont rapidement rendues inopérants. Le traité d'Amsterdam a supprimé « l'action commune » et l'a remplacée par deux nouveaux instruments plus contraignants. Les « décisions-cadres » permettent de rapprocher les dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. Elles instaurent une obligation de résultats, mais laissent à chacun une liberté de choix de l'outil juridique. Des délais de mise en œuvre des « décisions cadres » sont également institués. Pour toutes les autres

actions ne touchant pas aux dispositions législatives ou réglementaires, le conseil adopte des « décisions » qui ont un caractère moins contraignant.

Le dispositif est complété par un processus de suivi et d'évaluation des actions entreprises par les Etats membres, dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures. Ce contrôle se réalise au travers de la procédure dite « d'auto évaluation » au sein du conseil puis, par la mise en œuvre d'un « tableau de bord ». Dès 1997, un mécanisme d'auto examen est mis en œuvre par les Etats membres. Il est destiné à veiller à l'application des engagements pris au sein du conseil. Ce processus purement intergouvernemental pouvait laisser craindre un manque d'objectivité dans l'examen des actions entreprises par chaque pays. Cependant, l'expérience montre que les rapports établis dans ce cadre savent se montrer très critiques. Lors du sommet de Tempere, les 15 et 16 octobre 1999, le conseil européen invite la commission à proposer un tableau de bord destiné à « suivre constamment les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures nécessaires et pour respecter les échéances fixées par le traité d'Amsterdam pour la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice ». Cet outil communautaire constitue un moyen de pression efficace pour que les Etats membres respectent leurs engagements. L'effort de transparence ainsi entrepris permet également de rapprocher les citoyens des institutions européennes, en faisant progresser leur lisibilité et leur crédibilité.

33) L'intégration de l'acquis Schengen

Elaborée en marge de l'Union Européenne, la Convention de Schengen ne recouvre pas l'ensemble des Etats membres. La Grande-Bretagne et l'Irlande en particulier n'adhèrent pas totalement au principe de libre circulation. C'est pourquoi, l'intégration de l'« acquis Schengen », prévue néanmoins par le traité d'Amsterdam, a nécessité une série de délicates négociations au sein des instances européennes. Là encore, les abandons de souveraineté générés par cette décision se sont révélés difficiles. L'objectif essentiel recherché par cette intégration reste la généralisation au niveau de l'Union des principes de la coopération policière et judiciaire instituée dans le cadre de Schengen. A terme, les Etats membres doivent harmoniser leurs législations dans les domaines de l'immigration, de l'asile et de la délivrance des visas. Les futurs pays candidats à l'adhésion sont d'ores et déjà invités à adapter leur législation dans ces matières. Cette évolution est indispensable pour permettre la libre circulation au sein de l'UE et un contrôle efficace aux frontières extérieures.

Parallèlement à la généralisation de la libre circulation à l'ensemble de l'Union, des mesures compensatoires pour les pays restés en dehors du système sont octroyées. La Grande-Bretagne et l'Irlande conservent ainsi leurs contrôles aux frontières intérieures avec les autres Etats membres de l'Union. Ils pourront, au cas par cas, décider de prendre tout ou partie de l'« acquis Schengen ». Les autres pays n'abandonnent pas définitivement leur souveraineté dans la gestion des flux migratoires vers leur territoire. Ils conservent en effet, la possibilité de rétablir les contrôles sur leurs propres frontières intérieures. Ainsi, en vertu de la clause de sauvegarde² de la Convention Schengen, « lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent, une partie contractante peut, après consultation des autres parties contractantes, décider que durant une période limitée, des contrôles frontaliers adaptés à la situation seront effectués aux frontières intérieures ».

L'« acquis Schengen » est donc désormais réparti entre le « 1^{er} pilier » communautaire, intégrant la politique des visas, de l'asile et de l'immigration, et le « 3^{ème} pilier » intergouvernemental. L'intégration d'une partie de l'acquis dans le domaine communautaire représente un changement notable. La communautarisation touche des domaines, certes limités mais très sensibles en terme de souveraineté nationale. L'intégration de la coopération policière et judiciaire Schengen au sein du « 3^{ème} pilier », ouvre surtout de nouvelles perspectives opérationnelles. Elle offre la possibilité d'insuffler une vitalité nouvelle aux travaux de lutte contre la criminalité transfrontalière en donnant une nouvelle légitimité aux outils développés dans le cadre de Schengen.

34) Principe de la coopération renforcée

En développant les possibilités de la coopération renforcée, le traité d'Amsterdam instaure officiellement des régimes différents entre les Etats. Il met ainsi fin au principe de l'unicité du droit communautaire. La flexibilité est utilisée par les États membres comme palliatif à l'inefficacité de la coopération générée par la règle de l'unanimité au sein Conseil dans le cadre de Maastricht. Elle permet en outre, de limiter le risque de voir se développer des coopérations en marge de l'UE, comme cela a été le cas avec Schengen.

La mise en œuvre d'une coopération renforcée entre Etats membres répond à des règles de fond précises pour éviter les dérives. Ainsi, la coopération doit apporter une valeur ajoutée à l'Union. Cette affirmation importante oblige les États membres à une coopération

² Article 2§2 de la Convention Schengen

constructive. L'objectif de la coopération doit permettre à l'Union de devenir « plus rapidement un espace de liberté, de sécurité et de justice »³. Dans le même esprit, la coopération ne doit pas affecter la construction déjà réalisée. Cela signifie que la coopération ne doit pas porter atteinte à l'acquis communautaire⁴ ou affecter les politiques, actions et programmes de la Communauté. Elle ne doit pas non plus porter atteinte au cadre institutionnel de l'Union, ni à ses principes de base et en particulier à la non-discrimination entre ressortissants communautaires

Certains domaines sont exclus à la coopération renforcée. Elle ne doit concerner ni la citoyenneté, ni les compétences exclusives de la Communauté⁵. En revanche, aucun sujet du « 3^{ème} pilier » n'est a priori écarté. Toutes les matières couvertes par le traité sur l'Union européenne, concernant la coopération policière et judiciaire sont ainsi susceptibles de faire l'objet de cette procédure.

Des limites sont également imposées. L'usage des coopérations renforcées ne doit pas aboutir à une modification du traité. Cette disposition permet d'éviter que le recours à ce mode de fonctionnement puisse faire l'économie d'une révision du traité. De même, les États souhaitant créer une coopération renforcée devront démontrer que les tentatives réalisées au sein de l'Union pour atteindre les objectifs désirés, ont échoué. Ainsi, le traité de Nice précise que les coopérations renforcées ne peuvent être engagées que si les objectifs assignés à celles-ci n'ont pas été atteints à quinze dans un délai raisonnable.

La coopération renforcée au sein du traité d'Amsterdam répond également à des règles de forme strictes et en particulier l'autorisation du conseil⁶. Les États ne peuvent donc pas, en principe, improviser une coopération renforcée. Cette autorisation permet notamment de vérifier que les conditions de fond sont remplies. Elle s'attache également à ce qu'un nombre substantiel d'États y participent⁷. Les auteurs du traité ont inséré une telle clause car ils craignaient qu'une minorité d'États membres, constituant les pays de tête, ne creuse un écart que la majorité n'arriverait plus à combler. La coopération doit être ouverte à tous⁸. Elle ne peut exclure ni les pays ayant jusque-là décidé de ne pas y participer, ni les nouveaux pays membres. Elle ne doit pas non plus porter atteinte aux droits, obligations et intérêts des États ne participant pas à la coopération. Cet article permet la protection de la minorité.

³ article 43.1 b du traité d'Amsterdam.

⁴ article 43.1 e du traité d'Amsterdam.

⁵ Article 11.1 a et c du traité de la communauté européenne.

⁶ Article 43.1 h du traité d'Amsterdam.

⁷ Article 43.1 d du traité d'Amsterdam.

La coopération est autorisée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée. Comme contrepartie à l'instauration de la majorité qualifiée au sein du Conseil, les rédacteurs du traité d'Amsterdam avaient permis à un État mis en minorité de s'opposer à la décision du Conseil des Ministres « pour des raisons de politique nationale importantes ». Le traité de Nice a supprimé cette clause mais laisse toujours la possibilité de demander que le Conseil européen soit saisi de ce différent. Cette solution démontre que les États membres souhaitent conserver une marge de manœuvre politique sur ce sujet sensible. Le recours à la coopération renforcée est susceptible de modifier en profondeur le droit actuel. Il peut donner de nouvelles orientations à la construction européenne. Les États membres ont donc voulu afficher clairement, leur maîtrise des choix politiques décisifs pour l'avenir de l'Union européenne, en donnant dans un rôle central au conseil dans ce processus.

Le mécanisme conçu par le traité d'Amsterdam présente de nombreux avantages. Il permet à chaque État de participer au projet mais le laisse également libre de demeurer en dehors de la coopération renforcée. Dans le cadre de la coopération policière et judiciaire, le recours à la flexibilité constitue une alternative crédible pour contourner l'opposition de l'un des États membres. En cas de blocage persistant, elle est une arme politique puissante pour passer outre. L'État ne participant pas à la coopération, de peur de rester en marge de la construction, peut alors se résoudre à « prendre le train en marche » et finalement demander son adhésion. Il permet ainsi le maintien de l'entraide répressive dans le giron de la coopération intergouvernementale prévue par le traité. L'utilisation de la coopération renforcée constitue une réponse partielle aux critiques émises par les partisans d'une plus grande communautarisation. De même, les tenants de la coopération intergouvernementale peuvent trouver dans ce processus une solution au manque d'efficacité de la coopération actuelle, sans pour autant changer de méthode.

Malgré les avantages indéniables présentés par la coopération renforcée, cette méthode de construction de la sécurité intérieure européenne apparaît avant tout comme un palliatif à l'impossibilité de progresser réellement sur le chemin de la communautarisation. Ce processus reste très clairement dans la logique intergouvernementale privilégiée également par tous les traités précédents. Il apparaît avant tout, comme un compromis entre les partisans de la communautarisation et ceux de la souveraineté des États. Par ailleurs, malgré les nombreux gardes fous posés par le traité d'Amsterdam la coopération renforcée

⁸ Article 43.1 g du traité d'Amsterdam.

fait clairement courir le risque d'une Europe à géométrie variable. Cette menace apparaît encore plus réelle dans la perspective de l'élargissement.

IV) LES REPOSES DANS LES PRINCIPAUX DOMAINES DE LA SECURITE INTERIEURE ENTRE PREROGATIVES DES ETATS ET NECESSITES OPERATIONNELLES

En s'appuyant sur le traité d'Amsterdam, l'Union Européenne et les Etats membres ont élaboré des réponses concrètes aux différents défis de la sécurité intérieure. La nécessité opérationnelle a généralement été le moteur de l'élaboration de solutions pragmatiques dans une logique comparable à celle qui a présidé à la mise en place de la convention Schengen. L'Union Européenne a, en particulier, dû faire face aux problèmes liés à l'immigration, au droit d'asile et à la coopération policière et judiciaire.

41) L'immigration

L'Europe vieillit, la population en âge de travailler (entre 20 et 59 ans) diminuera de près de 5 % au cours des vingt-cinq prochaines années, tandis que le groupe des plus de 60 ans augmentera de 8 %, pour atteindre 29 % de la population totale d'ici à 2025. Les pays européens connaissent également une pénurie continue de main-d'œuvre dans un certain nombre de secteurs.

Dans un même temps, ces dernières années, un nombre croissant de personnes ont souhaité émigrer vers l'Europe, temporairement ou de façon permanente. Ils sont attirés par les pays européens, pour des raisons souvent économiques, mais parfois, pour fuir les persécutions ou discriminations dans leur pays d'origine. Pour la première fois dans l'histoire de l'Europe, les mouvements migratoires internationaux touchent tous les États membres en tant que pays d'immigration. Ceux qui comme la Grèce, l'Espagne, l'Italie et le Portugal, ont longtemps été des pays d'émigration sont désormais concernés.

Cette situation a été très tôt identifiée comme une menace pour les équilibres économiques, sociaux et démographique au sein de l'UE. Aujourd'hui, les Etats membres sont confrontés à la question pressante de savoir comment réagir, dans un espace dépourvu de frontières intérieures. Face à un nombre élevé d'immigrants, l'équilibre est difficile entre les

exigences de sécurité et le respect des traditions humanitaires, d'accueil des étrangers et d'asile pour les réfugiés menacés et persécutés.

Les approches à l'égard des émigrés diffèrent considérablement d'un Etat membre de l'UE à l'autre. Cependant, le traité d'Amsterdam entré en vigueur en mai 1999, confère à l'Union Européenne des compétences considérables en matière d'immigration. Il a spécifiquement intégré cette question dans le domaine juridique communautaire du «1^{er} pilier» de l'UE.

Ainsi, lors du sommet de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, les Etats membres ont décidé d'accroître l'efficacité de la gestion des flux migratoires, des contrôles aux frontières extérieures et de la lutte contre l'immigration clandestine. Un effort coordonné est également jugé nécessaire pour combattre les associations de malfaiteurs organisant des filières d'immigration clandestines et pratiquant le trafic et l'exploitation des êtres humains. Dans ce cadre, les dirigeants de l'UE se sont fixé une série de délais stricts pour instaurer les accords et les textes législatifs nécessaires pour mettre en place une telle politique. Il a été demandé à la Commission européenne de veiller à ce que ces engagements soient respectés. Un «tableau de bord» de suivi des progrès réalisés a été mis en place conformément aux engagements de Tampere (cf page 20).

Parallèlement, l'Union Européenne tente d'aborder de manière plus globale les problèmes d'immigration. Dans la mesure du possible, elle travaille avec les pays d'origine des candidats à l'immigration. L'UE met en place dans cet esprit, une politique pour lutter contre la pauvreté, améliorer les conditions de vie, prévenir les conflits et promouvoir le respect des droits humains. Les États membres de l'UE et la Commission sont invités à travailler à une plus grande cohérence de leurs politiques intérieures et extérieures ainsi qu'à la création d'un véritable partenariat avec les pays tiers. L'objectif de cette collaboration est de déboucher sur des développements communs, afin de réduire substantiellement chez les ressortissants de ces pays les motifs de recherche d'une vie meilleure au sein de l'Union européenne.

Ces orientations ont été réaffirmées lors du sommet de Laken les 14 et 15 décembre 2001. D'une part, il est décidé « l'intégration de la politique des flux migratoires dans la politique extérieure de l'Union Européenne »⁹. D'autre part, une plus grande efficacité dans le contrôle des frontières extérieures de l'Union est clairement recherchée. La commission est chargée dans ce cadre de « définir les mécanismes de coopération entre les services chargés du contrôle des frontières extérieures et d'étudier les conditions dans lesquelles

⁹ Conclusions de la présidence du conseil européen de Laken.

pourrait être créé un mécanisme ou des services communs de contrôle des frontières extérieures »¹⁰. Cette démarche ouvre peut être la voie à un corps de garde frontières européennes. Cette perspective marquerait une étape importante, dans la communautarisation opérationnelle de ce domaine jusqu'alors laissé de la compétence exclusive des Etats.

41) Le droit d'asile

La mise en place d'une politique commune de gestion des flux migratoires ne peut se concevoir indépendamment du droit d'asile. C'est pourquoi ces deux domaines ont été intégrés au sein du « 1^{er} pilier » du traité d'Amsterdam. L'Union Européenne n'a pas le pouvoir d'accorder l'asile aux personnes fuyant les persécutions dans leur pays d'origine. Cette décision ne peut être prise que par les autorités nationales de l'Etat membre où le demandeur d'asile cherche refuge. Les gouvernements de l'UE ont toutefois convenu d'harmoniser leurs règles, afin que les demandes d'asile soient examinées conformément à un ensemble de principes de base, uniformément reconnus dans toute l'Union Européenne.

La politique d'asile s'appuie essentiellement sur la « convention de Dublin », signée dans la capitale irlandaise en 1990 par les douze Etats membres de l'Union Européenne. Ce texte intégré au traité d'Amsterdam est entré en vigueur en 1997. Cet accord a été rédigé sous la pression des événements et non dans le cadre d'une stratégie globale. Suite à la chute du mur de Berlin, l'Allemagne devait à cette époque faire face à une très forte affluence de demandeurs d'asile en provenance des pays d'Europe Orientale. Cette convention fixe une série de règles, visant à déterminer l'Etat membre de l'UE responsable du traitement d'une demande d'asile donnée. Elle précise également qu'une personne ayant déposé une demande d'asile dans un pays de l'UE, ne peut présenter la même requête dans un autre Etat de l'Union. Cet accord tente de lutter contre la pratique connue sous le nom de « shopping » des demandes d'asile qui profite largement de la diversité et de la complexité des réglementations en vigueur pour entrer dans l'Union. Mais le système de Dublin rencontre de nombreuses difficultés de mise en œuvre par manque de coordination entre les Etats. L'élaboration d'une base de données, appelée « Eurodac », contenant les empreintes digitales de tous les demandeurs d'asile enregistrés dans l'UE est décidé lors du sommet de Tampere. Ce nouvel outil doit constituer à terme un progrès notable. Il

¹⁰ Conclusions de la présidence du conseil européen de Laken.

permettra aux fonctionnaires de vérifier si les demandeurs d'asile se sont déjà vus refuser une demande dans un autre pays de l'UE.

Parallèlement à ce dispositif de gestion plus rigoureux du droit d'asile, l'UE met en œuvre une politique d'amélioration des conditions de vie et d'intégration des ressortissants des pays tiers vivant légalement au sein de l'Union. Dans ce cadre en décembre 1999, est établie une directive donnant le droit au regroupement familial aux ressortissants des pays tiers résidant légalement dans un Etat membre. En mai 2000, un autre texte accorde en cas d'afflux massif de réfugiés un statut temporaire permettant à ces personnes de rester momentanément sur le territoire de l'Union. Il s'agit d'une mesure exceptionnelle apportant aux personnes déplacées une protection immédiate pour un maximum de deux ans. En septembre 2000, une autre avancée a été réalisée par la création d'un fonds européen pour les réfugiés destiné à aider les États membres à accueillir les demandeurs d'asile, à intégrer les réfugiés et à mettre en place des programmes de retour volontaire.

Cependant, le sommet de Laken a constaté que malgré les progrès réalisés les avances vers la communautarisation du droit d'asile étaient moins substantielles que prévue. Des objectifs précis sont à nouveau fixés et en particulier « l'établissement de normes communes en matière de procédure d'asile, d'accueil et de réunification familiale »¹¹. Le développement d'un système d'information dans ce domaine et l'activation « d'Eurodac » ont également été décidés. Ainsi, malgré les difficultés rencontrées, la gestion commune du droit d'asile apparaît dégager un certain consensus de la part des Etats membres.

42) La coopération policière

421) Une construction initiale empirique et pragmatique.

La coopération policière en Europe s'est initialement développée dans un cadre informel. Après guerre, la création d'Interpol offre un nouvel espace de travail. La création d'un secrétariat européen au sein de cette structure vise à renforcer la « coopération policière en Europe ». Hélas, les programmes mis en œuvre par cet instance se révèlent rapidement peu efficaces. Cette situation entraîne un développement important de la coopération bilatérale. La multiplication de groupes de travail spécialisés, souvent informels traitant de la

¹¹ Conclusions de la présidence du conseil européen de Laken.

coopération douanière et de la lutte contre le trafic de stupéfiants et le terrorisme répond également à ce besoin. Parmi les groupes de travail qui ont permis le développement de la coopération policière, celui de « TREVI » (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme Violences Internationales) mérite d'être cité. Cette structure activée en 1975 a été conçue comme un forum de rencontres organisé à trois niveaux : les ministres, les hauts fonctionnaires et les experts. Elle a permis la mise en place d'officiers de liaison et l'échange d'informations dans les domaines de la lutte contre le terrorisme, l'immigration clandestine et le trafic de stupéfiants.

À la fin des années 80, la communauté européenne intervient face à la prolifération des structures par la mise en place de réunions de coordination. Elle désigne un coordinateur par pays qui se réunit au sein du groupe dit de « Rhodes » en vue de relancer les travaux communautaires sur le terrorisme, la drogue, la grande criminalité et la coopération policière.

422) La coopération policière dans le cadre de Schengen

La Convention d'Application de l'Accord de Schengen, signée le 19 juin 1990 par la France, l'Allemagne et les pays du Benelux, est rapidement étendue à d'autres pays de l'Union européenne. Entrée en vigueur le 26 mars 1995, cette Convention a pour but de prévenir tout déficit de sécurité en élaborant un ensemble de mesures compensatoires, destinés à limiter les effets pervers de la libre circulation. Le système d'information Schengen, appelé communément le « S.I.S. », en est la première réalisation concrète. Il permet aux différentes forces de police de l'espace Schengen de disposer, en temps réel, sur leurs terminaux informatiques de l'ensemble des signalements des personnes recherchées, disparues ou interdites de séjour, mais aussi des véhicules, armes ou documents volés. À côté du « S.I.S. », des procédures destinées à renforcer l'entraide judiciaire sont également instaurées.

De même, la convention Schengen formalise la coopération policière aussi bien en ce qui concerne le simple échange d'informations que l'assistance mutuelle entre forces de police¹². Ainsi, l'observation transfrontalière autorise, pour des faits graves, de prolonger une « filature » au-delà de la frontière. Dans la même logique, la poursuite transfrontalière permet, toujours pour des faits graves, de franchir la frontière et prendre contact avec les

forces de police locales pour interpellier les malfaiteurs. Par ailleurs, la communication d'informations d'initiative aux fins de prévention de menaces pour l'ordre public et l'échange de renseignements dans le cadre d'enquêtes judiciaires sont autorisés.

La mise en œuvre de la Convention Schengen a nécessité la création, dans chaque Etat signataire, d'une instance nationale appelée « SIRENE » et chargée du suivi de la coopération et des opérations transfrontalières. Cette structure permet le détachement réciproque d'officiers de liaison, chargés de faciliter l'assistance mutuelle et les contacts opérationnels entre les unités.

Des structures de contrôle ont été mises en place pour assurer le respect des droits fondamentaux des citoyens. Un magistrat de liaison veille, à ce titre, au respect rigoureux de la procédure pénale. De même, une « Autorité de Contrôle Commune » (A.C.C.) exerce un droit de regard sur la gestion des données nominatives du système d'information Schengen. La France y est représentée par des membres de la « Commission Nationale Informatique et Libertés » (C.N.I.L.).

L'ensemble des outils et principes mis en place par la convention de Schengen ont fonctionné dans un cadre purement intergouvernemental jusqu'à son intégration dans le traité d'Amsterdam. Cet espace de collaboration a constitué un laboratoire efficace pour la coopération policière européenne.

423) Europol

L'organisme Europol apparaît depuis le traité d'Amsterdam comme le lieu par excellence de la coopération policière au sein de l'Union Européenne.

Issu des instances de réflexion « TREVI » des années 70, le groupe de travail EUROPOL résulte d'une proposition allemande, de mise en place d'un « office central européen de police criminelle compétent en matière de lutte contre le trafic international de stupéfiants et le crime organisé ». Cet office européen de police, appelé initialement « Unité Drogue Europol » (U.D.E), a vu son siège fixé à La Haye lors du conseil européen de Bruxelles du 29 octobre 1993. L'U.D.E. est conçue dans un premier temps comme un système d'échange d'informations, spécialisé dans le trafic des stupéfiants et le blanchiment d'argent lié à ce trafic sans compétence opérationnelle.

¹² Articles 39 à 47 de la Convention Schengen.

4231 - Compétences d'Europol

Après plusieurs années de débats au sein des instances de l'Union, la convention EUROPOL du 26 juillet 1995 est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1998. Le mandat confié à l'office européen de police, initialement limité à la lutte contre le trafic de stupéfiant a été progressivement élargi pour tenir compte des besoins exprimés par les pays membres. Une première extension du mandat concernant le terrorisme, l'exploitation des êtres humains et le blanchiment d'argent est rapidement réalisée. Mais surtout, lors du conseil « Justice et Affaires Intérieure et protection civile » des 6 et 7 décembre 2001 à Bruxelles une décision applicable à compter du 1^{er} janvier 2002 étend le mandat d'Europol à l'ensemble des formes graves de criminalité internationale énumérées à l'annexe de la convention.

Des discussions sont actuellement en cours pour confier à l'office d'autres compétences. L'attribution de nouvelles prérogatives dans le domaine de la cybercriminalité et de la corruption est probable à cours terme. Il est également envisagé de donner à Europol un rôle important dans la lutte contre les phénomènes criminels, portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union Européenne. En effet, les fraudes au budget communautaire s'élèveraient à près de 1293 milliards d'Euros en 2000. Cette nouvelle mission entraînerait une certaine subordination de l'office à la commission européenne. Ce projet pose clairement le problème du régime juridique d'Europol entre les conceptions communautaire et intergouvernementale. Tous les Etats membres apparaissent conscients de la nécessité d'accroître les compétences de l'office, pour améliorer l'efficacité de la lutte contre la criminalité. L'engagement de l'Union Européenne, pris lors du sommet de Laken, d'étendre à terme son mandat à toutes les formes graves de criminalités internationales (fraudes fiscales et douanières exclues) semble démontrer cette affirmation. Cependant, les gouvernements de l'UE sont encore réticents à voir Europol prendre, à leur détriment, une place de plus en plus importante dans la coopération policière européenne.

4232 - Aspects opérationnels d'Europol

Dans le cadre de la conférence intergouvernementale préparatoire au traité d'Amsterdam, le statut et le rôle d'Europol a fait l'objet de discussions difficiles entre les Etats membres. Les allemands souhaitaient confier à l'office des pouvoirs étendus et une fonction

opérationnelle réelle. Ils espéraient créer une sorte de F.B.I européen. D'autres pays comme la France, étaient formellement opposés à ce qu'un rôle opérationnel soit confié à Europol. On retrouve ici encore l'opposition traditionnelle entre les tenants d'un système fédéral et les défenseurs des prérogatives nationales.

Cependant, tout en préservant les susceptibilités de chacun, le traité d'Amsterdam est arrivé à un compromis qui constitue une avancée non négligeable en ouvrant des voies nouvelles. Par le renforcement des missions d'Europol dans le domaine de la criminalité, le traité lui confie une amorce de rôle opérationnel. Ainsi, l'office européen est autorisé à demander aux autorités nationales de mener et de coordonner des investigations sur des affaires spécifiques. Il est également habilité, à développer des compétences spécialisées dans la lutte contre la criminalité organisée. Une nouvelle étape importante est franchie lors du sommet de Tampere par la mise en place d'équipes communes d'enquête. Ce dispositif, permet à plusieurs pays de s'associer dans le cadre d'une affaire internationale. Europol peut intervenir en soutien par centralisation du renseignement ou en mettant des spécialistes à la disposition des enquêteurs des pays participants. L'office peut également prendre l'initiative, de proposer aux Etats membres la création d'une équipe.

Ainsi, suite aux attentats du 11 septembre 2001, lors du conseil « J.A.I » extraordinaire du 20 septembre 2001, le conseil décide la mise en place, sans délai d'une équipe conjointe, composée d'officiers de police et de magistrats spécialisés dans la lutte anti-terroriste. La convention EUROPOL sert ainsi de support, pour coordonner les enquêtes en cours en matière de terrorisme présentant des liens entre elles. Son rôle dans le domaine de la centralisation du renseignement est très clairement affirmé. Ces mesures donnent à Europol pour la première fois un réel caractère opérationnel qui lui faisait jusqu'à présent défaut.

Le dispositif Europol est complété par un système d'information. L'outil informatique TECS (The Europol Computer System) est alimenté par des données fournies par les pays membres. Ils communiquent les identités des personnes condamnées, soupçonnées d'avoir commis ou susceptibles de commettre les infractions qui relèvent du mandat de l'office. Les unités nationales EUROPOL (U.N.E.) et les officiers de liaison détachés auprès d'EUROPOL (O.L.E.) ont accès à ce système. Le « système d'index » permet à tous les Officiers de Liaison Europol de savoir qu'une analyse est en cours. Ils sont autorisés à faire valoir leur « droit d'en connaître » au nom de leur Etat membre. L'accès aux données EUROPOL, a suscité des débats passionnés au sein du Conseil de l'Union. Comme l'ont exigé la plupart des Etats membres, un corpus juridique très contraignant gère désormais cette question, dans le respect des libertés individuelles.

424) Le Collège Européen de Police (CEPOL).

Lors du sommet de Tampere, en octobre 1999, le conseil décide la création à terme d'une académie européenne de police pour former les hauts responsables des services policiers. La décision définitive de création du CEPOL est prise lors du sommet de Nice, le 22 décembre 2000. Ce collège est constitué en réseau regroupant les directeurs des instituts de formation de hauts responsables des services de police des Etats membres.

Il se fixe les objectifs ci après :

- Améliorer la connaissance des systèmes et structures nationales de police des autres états membres ;
- Améliorer la connaissance des instruments internationaux existants, en particulier Europol et la coopération policière transfrontalière dans l'Union européenne ;
- Assurer une formation adéquate quant au respect des garanties démocratiques, en particulier des droits de la défense ;
- Favoriser la coopération entre le CEPOL et les autres instituts de formation policière ;

Cette organisation répond à la volonté de l'Union Européenne d'aborder les problèmes de sécurité de façon globale et durable.

425) La « Task Force » des chefs de police

Le conseil européen de Tampere a souhaité voir s'instaurer une réunion semestrielle de la «Task Force des chefs de police». Cette nouvelle instance regroupant les directeurs de police et de gendarmerie des Etats membres s'est réunie pour la première réunion de Lisbonne les 7 et 8 avril 2000. Elle concourt à la définition de stratégies communes de coopération policière, pour lutter contre la criminalité organisée transfrontalière. Ces réunions sont source d'échanges d'information, d'expériences et permettent d'envisager des mesures opérationnelles coordonnées.

L'évaluation de cette structure, opérée lors du sommet de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, a montré qu'il était désormais nécessaire de définir le positionnement institutionnel de cette «Task Force », afin de lui donner toute sa légitimité et son efficacité. Cette reconnaissance

officielle, permettrait en effet aux directeurs des polices et gendarmeries européennes d'intensifier la coordination de leurs services sur des actions essentielles telles que la lutte contre le terrorisme.

43) La coopération judiciaire répressive

Les Etats membres de l'Union Européenne se montrent particulièrement attachés au respect des règles démocratiques et des droits fondamentaux des individus. Dans ce cadre, l'action policière doit impérativement s'appuyer sur un corpus juridique commun minimum. L'imbrication entre coopérations policière et judiciaire apparaît donc très forte. Ainsi, toute politique de sécurité intérieure européenne doit impérativement comporter un volet important de coopération judiciaire.

Dans ce domaine en particulier, la logique intergouvernementale l'emporte très largement sur la dynamique communautaire. Si la coopération judiciaire civile a réalisé des progrès importants, le domaine pénal évolue beaucoup plus difficilement. Malgré quelques conventions internationales, l'entraide judiciaire répressive s'avère encore très difficile en raison de la pluralité et du manque de cohérence des politiques pénales européennes.

431) La recherche d'une harmonisation en matière pénale

Cette démarche apparaît comme indispensable à toute coopération judiciaire efficace. En matière d'harmonisation du droit pénal des Etats membres des travaux sont menés dans les domaines suivants : la lutte contre la traite des êtres humains, la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, le rôle de la société civile dans la recherche d'enfants disparus ou sexuellement exploités, la protection de l'environnement par le droit pénal, la lutte contre la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement, les problèmes de l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier des étrangers, etc.

Il s'agit de parvenir, dans le respect des législations nationales, à un rapprochement du traitement pénal de ces questions et des réponses qui y sont apportées, 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 et la « common law » anglo-saxonne. La mise en place d'incriminations et de champs d'application communs sont progressivement recherchés.

Jusqu'aux attentats du 11 septembre 2001, cette démarche purement intergouvernementale, faute d'une volonté politique réelle de l'ensemble des Etats membres n'a pas permis de progresser de manière significative dans cette voie.

Les évènements aux Etats Unis ont donné une nouvelle impulsion à ces travaux. Ils ont surtout incité le conseil « Justice et Affaires Intérieures » à prendre le 20 octobre 2001 à Bruxelles, une « décision cadre » relative à la lutte contre le terrorisme. Ce texte a pour objet principal de définir un véritable corpus juridique commun autour de cette infraction. Il permet d'homogénéiser les définitions, les sanctions, les réductions de peines, les responsabilités, les compétences et les poursuites pour faits de terrorisme qui souffrent encore d'un traitement très différent dans les ordres juridiques des pays membres de l'UE. Ce dispositif est complété par une autre « décision cadre » relative au gel des avoirs et des preuves en matière de terrorisme. La mise en place de cet outil juridique apparaît comme un premier pas vers la reconnaissance mutuelle des décisions de justice entre les pays de l'Union Européenne.

432) La recherche d'une reconnaissance mutuelle des décisions de justice

4321) La problématique et les principes

La reconnaissance mutuelle des décisions de justice entre les différents Etats membres de l'Union Européenne se heurte en particulier au problème de la double incrimination. En effet, de nombreuses infractions poursuivies au regard des lois d'un pays ne sont pas prises en compte dans un autre Etat ou répondent à une définition différente. La recherche d'une plus grande cohérence dans la lutte contre la criminalité transfrontalière impose indéniablement un renforcement de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des jugements. Elle faciliterait la coopération entre les magistrats des Etats membres et garantirait une meilleure protection judiciaire des droits de la personne. Le Conseil européen de Tampere en octobre 1999, franchit un pas important dans ce domaine en posant le principe de la reconnaissance mutuelle comme objectif à atteindre à terme. Les Etats membres sont également invités à appliquer ce principe aux décisions précédant la phase de jugement, en particulier celles qui

permettent la communication rapide de preuves lors d'une enquête ou la saisie d'avoirs faciles à transférer.

4322) La simplification des procédures d'extradition et le mandat d'arrêt européen.

Les procédures d'extradition représentent un des aspects les plus concrets de la coopération judiciaire répressive. Ces procédures imposent au préalable, une certaine forme de reconnaissance des décisions judiciaires prise au regard des lois du pays demandeur. Afin de faciliter et d'accélérer le processus, une première convention sur l'extradition simplifiée est signée entre les Etats membres le 10 mars 1995. Elle prévoit la faculté pour la personne réclamée, de consentir sous certaines conditions, à sa remise à partir d'une simple demande d'arrestation provisoire. Ce texte, malgré ses nombreuses restrictions et son souci de préserver les prérogatives et l'indépendance des justices nationales permet néanmoins de traiter plus rapidement une grande majorité des dossiers d'extradition. Une seconde convention, en date du 27 septembre 1996, permet de simplifier de manière significative les conditions générales de l'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne. L'esprit de ces deux conventions se fonde sur la confiance qu'il convient d'accorder aux systèmes juridiques des Etats membres dans un processus purement intergouvernemental.

Le Conseil européen de Tampere fixe en 1999 comme objectif en matière de coopération judiciaire, la suppression de la procédure formelle d'extradition entre Etats membres. Ce principe s'appliquerait dans un premier temps aux personnes qui tentent d'échapper à la justice après avoir fait l'objet d'une condamnation définitive. Dans ce cas, il s'agirait tout simplement de remplacer la procédure d'extradition par un simple transfèrement des personnes¹³. Par ailleurs, sans préjudice du principe du droit à un procès équitable, le Conseil a reconnu qu'il convenait d'élaborer des procédures accélérées d'extradition à tous les stades du procès pénal. La Commission a été invitée à faire des propositions à ce sujet, à la lumière des dispositions de principe prévues par la Convention d'Application de l'Accord de Schengen.

Contrairement aux intentions affichées, la mise en place de ces procédures se heurte régulièrement au souci des Etats membres de défendre leur souveraineté. Malgré quelques affaires retentissantes, comme celle entre le Portugal et la France à propos de Rezzala, les avancées sur ce sujet restent difficiles. Une nouvelle fois, l'histoire au travers des attentats du

11 septembre 2001 est venue brutalement bousculer la faiblesse des volontés politiques. Ainsi, le sommet de Laken par la validation du mandat d'arrêt européen permet de franchir un pas très important. Cette disposition se traduit dans les faits par une décision judiciaire adressée directement par un magistrat à l'attention d'un Etat membre, en vue d'obtenir la remise d'une personne recherchée. Il se caractérise par l'exécution directe, dans un délai prévu par le texte de la décision prise par l'autorité judiciaire. Il n'y a donc pas de procédure de validation dans l'Etat requis. Néanmoins, il subsiste des possibilités de recours encadrées par les délais de remise. Cette procédure conduit concrètement à remplacer l'extradition entre Etats membres par un système simplifié de remise entre autorités judiciaires. Pour la première fois le principe de la non-extradition des nationaux dans le cadre de l'Union Européenne est remis en question.

Cette évolution ouvre des perspectives considérables dans la lutte contre la criminalité transfrontalière. Dans la pratique, elle peut permettre à un juge de s'affranchir d'une partie des contraintes liées aux limites territoriales de la juridiction nationale. Elle constitue ainsi une étape très significative dans la reconnaissance mutuelle des décisions de justice. Par ce texte, les Etats membres abandonnent, de facto, une part importante de leur souveraineté et de l'indépendance des justices nationales. Pour être pleinement efficace, le mandat d'arrêt européen devra s'appuyer sur une plus grande coopération entre les institutions judiciaires des Etats membres.

433) Les outils de la coopération judiciaire renforcée

La coopération judiciaire renforcée s'organise au niveau des instances nationales mais également au travers de l'émergence d'Eurojust qui constitue un organisme plus opérationnel.

4331) Amélioration de la coopération entre ministères et autorités judiciaires

Le 29 juin 1998, le Conseil « Justice et Affaires Intérieures » de Birmingham a adopté une action commune portant création d'un « Réseau Judiciaire Européen ». Ce dispositif a pour finalité de faciliter les demandes d'entraide judiciaire relatives aux formes graves de criminalité et de coordonner les demandes d'enquête. Il constitue également un point d'entrée à

¹³ Disposition prévue par l'article 6 du traité d'Amsterdam.

la disposition des magistrats de l'Union Européenne pour toute demande d'information sur les systèmes juridiques nationaux, les textes en vigueur et les règles procédurales.

Ce réseau est composé des autorités centrales responsables de la coopération judiciaire ainsi que des autorités judiciaires ayant des responsabilités spécifiques dans le cadre de la coopération internationale. Il prévoit la désignation, au niveau national, de points de contact dans chaque pays et la création d'un réseau de télécommunications par lequel circuleront toutes les informations destinées aux magistrats. A titre d'exemple, cette structure a réalisé un atlas judiciaire européen permettant de savoir à quelle juridiction se rattache n'importe quelle commune de l'Union.

Cependant, cette organisation, placée au niveau des hautes autorités nationales est apparue rapidement insuffisante pour répondre efficacement aux besoins opérationnels des magistrats.

4331) Eurojust

Au sommet de Tampere en octobre 1999, les gouvernements de l'Union Européenne ont convenu de mettre sur pied une équipe spéciale d'experts juridiques et judiciaires connue sous le nom d'Eurojust. Cette structure est destinée à faciliter la coordination des enquêtes et des poursuites concernant des faits de criminalité organisée transfrontaliers graves. Ce dispositif a été officialisé et validé lors du sommet de Nice en décembre 2000.

Ce nouvel organisme fonctionne parallèlement au Réseau Judiciaire Européen activé en 1998. Eurojust est constituée d'une équipe de juristes, de procureurs et de magistrats nationaux expérimentés représentant les quinze Etats de l'Union Européenne. Les membres de l'équipe connaissent parfaitement l'appareil judiciaire de leur pays d'origine. Ils peuvent y accéder rapidement et sont, sous certaines conditions habilités à engager un dialogue direct avec les autorités nationales.

Leur mission est de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter leur concours dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité organisée. Cette tâche s'effectue en particulier, sur les affaires transfrontalières analysées par Europol qui nécessitent un avis juridique immédiat ou une assistance aux enquêteurs et aux procureurs de différents États membres. L'implantation, d'ici quelques mois d'Eurojust à la Haye, près du siège de l'office de police européen favorisera une certaine synergie entre ces deux organismes. Eurojust intervient également par le biais d'une

coopération étroite avec le réseau judiciaire européen, en particulier pour simplifier l'exécution des commissions rogatoires internationales.

De nombreux observateurs considèrent Eurojust comme le premier pas vers l'instauration d'un « parquet » au niveau européen. Cependant, cette perspective apparaît encore lointaine. Les différentes politiques pénales mises en œuvre au sein des Quinze révèlent des cultures juridiques relativement distinctes. La mise en place de magistrats européens, compétents en matière pénale pour poursuivre un individu sur l'ensemble du territoire, passerait par la mise en place d'un corpus juridique reconnu par tous. La réalisation de cet objectif imposerait une réelle « uniformisation » des politiques pénales pour les infractions graves de crime organisé. Les pertes de souveraineté nécessaires à la poursuite d'un tel but apparaissent encore inacceptables pour bon nombre d'Etats membres.

CONCLUSION

Les progrès réalisés par l'Union Européenne dans le domaine de la sécurité intérieure, sont indéniables et importants. Cependant, l'objectif d'un espace de « liberté de sécurité et de justice » fixé en 1997 par le traité d'Amsterdam apparaît encore relativement lointain. Les volontés politiques affichées dans ce domaine, lors des sommets européens faiblissent régulièrement quand il s'agit d'abandonner des parts de la souveraineté nationale pour progresser réellement dans cette voie. Ainsi, les politiques de lutte contre la criminalité organisée reste encore essentiellement fondées sur les territoires nationaux et sur les frontières étatiques. Parallèlement, la délinquance internationale se construit sur un espace qui ignore de plus en plus les frontières et profite pleinement de la libre circulation instaurée au sein de l'Union.

Les avancées les plus significatives se sont davantage réalisées sous la pression des événements qu'au travers de la détermination politique des Etats membres. Ainsi, les accords de Schengen établissant concrètement un espace sans frontière apparaît comme une réponse aux grandes grèves des douaniers italiens en 1984. La chute du mur de Berlin, par le nombre de candidats à l'exil qu'elle génère en direction de l'Europe de l'Ouest a imposé la mise en œuvre d'une politique commune, en matière de gestion des flux migratoires et du droit d'asile. La convention de Dublin en 1990 est le fruit de cette situation. Les attentats du 11 septembre

2001, par l'émoi et la prise de conscience suscités, ont fait progresser la coopération policière et judiciaire de façon plus significative que plusieurs années de négociations au sein des instances européennes. L'instauration d'un mandat d'arrêt européen, l'harmonisation des incriminations en terme de terrorisme et l'attribution d'un rôle opérationnel à Europol constituent des progrès difficilement imaginables dans de tels délais, avant les attentats.

Le principe de fonctionnement du « 3^{ème} pilier », encore très largement régit par la règle de l'unanimité, semble dans ce cadre avoir montré les limites de son efficacité. La perspective de l'élargissement à compter de 2004, ne peut qu'aggraver ce constat. Le risque à court terme d'un blocage complet du processus de construction d'un « espace de liberté de sécurité et de justice » est réel. Parallèlement, les attentes des citoyens européens en matière de sécurité intérieure apparaissent de plus en plus grandes. Le consensus qui se dégage, pour voir l'Europe progresser sur ce sujet impose une réaction volontariste des Etats membres dans ce domaine. Le principe de la coopération renforcée a démontré sa capacité à faire progresser les dossiers délicats et parfois passionnels. Cependant, le développement excessif de ce processus risque de voir s'instaurer rapidement une Union Européenne à plusieurs vitesses. Une telle évolution serait préjudiciable à la construction d'une véritable Europe politique. Il apparaît donc indispensable de communautariser davantage les affaires de justice et de sécurité intérieure

La Convention placée sous la présidence de Monsieur Valéry Giscard d'Estaing et chargée de proposer une évolution des institutions vers l'émergence d'une constitution européenne offre une opportunité intéressante sur ce sujet. Il apparaît vivement souhaitable, que les instances législatives issues de ce processus soient en mesure d'édicter un minimum de règles communes, sur lesquelles pourrait se développer une politique pénale européenne. De même, la définition d'un pouvoir judiciaire européen ne peut raisonnablement être exclue de ces travaux. Enfin, la mise en place d'un contrôle politique des instances chargées de la mise en œuvre de la sécurité intérieure apparaît à terme indispensable. Il y va du respect des règles démocratiques dans ce domaine particulièrement sensible où l'équilibre entre sécurité et liberté individuelle est toujours délicat.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et études :

- La convention Europol : L'émergence d'une police européenne ? Textes réunis par Constance GREWE, Presses universitaires de Strasbourg, collection de l'université Robert Schuman, Institut de recherche Carré de Maberg (83 pages).
- Le droit institutionnel de la coopération policière et judiciaire pénale ; Pierre BERTHELET, édition des vignes, avril 2001 (190 pages).
- L'Europe de la sécurité intérieure ; Jacqueline MONTAIN – DOMENACH, éditions Monchrestien, collection clés politiques, février 1999 (158 pages).
- La notion de sécurité en droit européen ; Françoise TRAVAILLOT et Guy ROGEL. Etude juridique n° 17 de la direction des affaires juridiques du ministère de la Défense, septembre 1999 (46 pages).
- La sécurité intérieure dans un espace européen ouvert ; IHESI. Dossier du 2^{ème} séminaire de la 10^{ème} session nationale d'études 1998-1999, novembre 1998 (62 pages).
- Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam. Textes comparés. La documentation française, 1998 (320 pages).
- Le traité d'Amsterdam ; Françoise TRAVAILLOT. Etude juridique n° 12 de la direction des affaires juridiques du ministère de la Défense, novembre 1997 (102 pages).
- La criminalité organisée ; Marcel LECLERC. IHESI-La documentation française, août 1996 (277 pages).
- Schengen, accord du 14 juin 1985 : textes de référence. Ministère de l'Intérieur, Direction des Journaux Officiels, mars 1996 (447 pages).
- Polices en réseaux : l'expérience européenne ; Didier BIGO. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, janvier 1996 (358 pages).
- Europe et sécurité intérieure : TREVI, Union européenne, Schengen ; Serge BONNEFOI. Delmas, 1995 (180 pages).

Rapports et communiqués :

- Mission d'information de l'Assemblée nationale sur les obstacles au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment des capitaux en Europe ; Rapport d'information N°2331 en date du 22 janvier 2002 (92 pages).
- Conclusions de la présidence du Conseil européen de Laken des 14 et 15 décembre 2001. Communiqué n° SN/300/1/01 REV1 en date du 15 décembre 2001, (35 pages)
- Rapport d'information de l'Assemblée Nationale relatif aux conséquences pour la France des attentats du 11 septembre 2001 ; Rapport d'information de la commission de la défense N° 3460 en date du 12 décembre 2001 (108 pages).
- Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur le bilan de la coopération transfrontalière dans le cadre de la convention Schengen ; Rapport d'information N° 1690 en date du 10 juin 1999 (72 pages).
- Rapport d'information de la délégation de l'Assemblée pour l'Union Européenne sur l'espace judiciaire européen ; Rapport d'information N° 1838 en date 7 octobre 1999 (68 pages).
- Approche comparative des problèmes de sécurité intérieure ; Didier BIGO, Anastassia TSOUKALA et Jean-Paul HANON. Rapport du centre d'études sur les conflits, commandé par la direction des affaires stratégiques du ministère de la Défense (contrat 98/01O.T/DSF/DAS), janvier 2000 (195 pages).
- Conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999. Communiqué n° 200/99 du Conseil en date du 16 octobre 1999, relatif à la réunion spéciale consacrée à la création d'un espace de sécurité et de justice dans l'Union européenne (10 pages).
- Rapport annuel des activités d'EUROPOL pour 1998 ; sous la direction de Jürgen STORBECK, directeur d'EUROPOL, mai 1999 (21 pages).

- Faut-il ratifier le traité d'Amsterdam ? Les données et les enjeux du débat ; Xavier de VILLEPIN. Rapport d'information du Sénat n° 508 de juin 1998, fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées relatif aux dispositions du traité d'Amsterdam (174 pages).
- Les nouveaux métiers de la coopération européenne dans le domaine de la sécurité intérieure. Rapport GDS n° 6 de mai 1998 ; diagnostique d'auditeurs de l'IHESI de la 9^{ème} session nationale d'études (81 pages).
- L'évolution de la criminalité organisée ; Marcel LECLERC. Actes du XVIII^e cours international de haute spécialisation des forces de police, Paris 17-24 septembre 1996, sous la direction de l'IHESI. La documentation française, 1996 (447 pages).

.../...

Articles :

- La réforme du mandat d'Europol ; Un pas vers une police européenne ? Pierre BERTHELET ; in La revue de la gendarmerie nationale, n° 201, 4^{ème} trimestres 2001 (pages 88 à 95).
- Une avancée significative le 3^{ème} pilier de l'Union Européenne ; Thierry THOMAS, in La revue de la gendarmerie nationale, n° 201, 4^{ème} trimestres 2001 (pages 79 à 87).
- La sécurité de l'espace Schengen : un exemple de partenariat interministériel entre l'Intérieur et la Défense ; Thierry THOMAS, in La tribune du CID n° 19, décembre 1999 (pages 97 à 99).
- Le blanchiment d'argent ; Michel PATTIN, in Armées d'aujourd'hui n° 245, novembre 1999 (pages 47 à 50).
- La gendarmerie et EUROPOL ; Joël FERRY, in Armées d'aujourd'hui n° 245, novembre 1999 (pages 56 à 58).
- Sécurité intérieure : un concept encore flou, des implications multiples ; Jean-Michel MECHAIN, in Défense Nationale, mai 1999 (pages 15 à 28).
- Libre circulation et sécurité en Europe ; Maxime TANDONNET, in Défense Nationale, juillet 1998 (pages 120 à 130).
- Le traité d'Amsterdam et la coopération policière et judiciaire en matière pénale ; Gérard SOULIER, in Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé, avril-juin 1998 (pages 237 à 254).
- La construction policière européenne : des accidents de l'histoire à la volonté politique ; Roger BENCZE, in La revue de la gendarmerie nationale, n° 187, 1^{er} et 2^{ème} trimestres 1998 (pages 32 à 35).
- Créer un espace de liberté et de sécurité ; Christian CHOCQUET, in La revue de la gendarmerie nationale, n° 187, 1^{er} et 2^{ème} trimestres 1998 (pages 50 à 53).
- EUROPOL ; Christian DUPONT, in La revue de la gendarmerie nationale, n° 187, 1^{er} et 2^{ème} trimestres 1998 (pages 54 à 58).
- Le cadre de Schengen ; Louis de LA ROCHE SAINT-ANDRE, in La revue de la gendarmerie nationale, n° 187, 1^{er} et 2^{ème} trimestres 1998 (pages 62 à 65).
- Coopérer aux frontières ; Thierry THOMAS, in La revue de la gendarmerie nationale, n° 187, 1^{er} et 2^{ème} trimestres 1998 (pages 69 à 72).
- Agir contre la « cybercriminalité » ; Christian DURRENBERGER, in La revue de la gendarmerie nationale, n° 187, 1^{er} et 2^{ème} trimestres 1998 (pages 88 à 91).
- Vers une justice commune ? ; Olivier de BEYNAST de SEPTFONTAINES, in La revue de la gendarmerie nationale, n° 187, 1^{er} et 2^{ème} trimestres 1998 (pages 96 à 98).
- Politique extérieure et de sécurité commune, justice et affaires intérieures et le traité d'Amsterdam ; Xavier LATOUR, in Droit et Défense, décembre 1997 (pages 54 à 60).
- Les accords de Schengen : du mythe aux réalités ; Paul MASSON, in Les cahiers de la sécurité intérieure, janvier 1995 (pages 105 à 114).
- Les Etats face aux flux transfrontières de personnes : enjeux et perspectives ; Didier BIGO, in Les cahiers de la sécurité intérieure, janvier 1995 (pages 115 à 125).