



MEMOIRE DE STRATEGIE

* * *

La politique européenne de sécurité intérieure : une stratégie globale face à la criminalité organisée.

* * *

C.E. Thierry THOMAS
groupe D5

7^{ème} promotion du CID
Mars 2000

FICHE DE PRESENTATION

1. La politique européenne de sécurité intérieure : une stratégie globale face à la criminalité organisée.

2. Chef d'escadron Thierry THOMAS (Gendarmerie nationale, France).

3. Mars 2000

4. Division D du CID (Groupe 5).

5. Mémoire de stratégie.

6. Synthèse :

Le traité de Maastricht de 1992, puis le traité d'Amsterdam de 1997 ont affirmé toute l'importance du volet sécuritaire (au sens pénal du terme) de la construction européenne. Ces deux traités ont, en effet, institué un titre spécifique sur la coopération dans les domaines de la « *Justice et des Affaires Intérieures* » (J.A.I.). Cette construction juridique inédite constitue une véritable approche stratégique globale de lutte contre la délinquance transnationale, et plus particulièrement contre la criminalité organisée. L'objectif recherché repose avant tout sur la nécessité de sécuriser un vaste espace désormais ouvert à la libre circulation. S'appuyant sur des concepts originaux tels que Schengen ou Europol, la réalisation d'un « *espace de liberté, de sécurité et de justice* » reste l'objectif déclaré de l'Union européenne.

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

« Il n'y a que deux puissances dans le monde : le sabre et l'esprit. A la longue, le sabre est toujours battu par l'esprit ».

Napoléon 1^{er}

SOMMAIRE

* * *

INTRODUCTION.....	1
1 APPROCHE JURIDIQUE ET ANALYSE STRATÉGIQUE.....	3
1.1 SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DÉFENSE	3
1.1.1 <i>Les principes français de l'ordonnance de 1959.....</i>	3
1.1.2 <i>L'approche européenne selon Maastricht et Amsterdam.....</i>	4
1.1.3 <i>Les conséquences stratégiques de la libre circulation</i>	5
1.2 LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE.....	6
1.2.1 <i>La recherche d'une définition par l'Union européenne.....</i>	6
1.2.2 <i>Analyse stratégique du phénomène.....</i>	8
1.2.3 <i>Les réseaux d'immigration clandestine.....</i>	9
1.3 LES ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ INTERNATIONALE.....	9
1.3.1 <i>La nécessaire prévention de la criminalité au niveau de l'Union.....</i>	9
1.3.2 <i>Un facteur capital : le renforcement de la coordination entre services</i>	10
1.3.3 <i>Un cas spécifique : la lutte contre le blanchiment d'argent.....</i>	11
2 LES STRATÉGIES DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE.....	12
2.1 L'HISTORIQUE DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE EUROPÉENNE	13
2.1.1 <i>Accident de l'histoire ou stratégie concertée ?.....</i>	13
2.1.2 <i>Schengen, laboratoire de la construction policière européenne</i>	14
2.1.3 <i>L'U.D.E./EUROPOL : les prémices d'une coopération stratégique dans l'Union.....</i>	15
2.2 UNE COOPÉRATION ÉLARGIE AUX QUESTIONS JUDICIAIRES ET DOUANIÈRES.....	16
2.2.1 <i>La dimension stratégique d'une telle coopération</i>	16
2.2.2 <i>L'entraide judiciaire en matière pénale</i>	16
2.2.3 <i>Les coopérations bilatérales complémentaires.....</i>	17
2.3 LE DÉVELOPPEMENT D'OUTILS TECHNIQUES.....	18
2.3.1 <i>La police technique et scientifique : un outil essentiel</i>	18
2.3.2 <i>INTERNET et la lutte contre la cybercriminalité.....</i>	19
2.3.3 <i>Les spécificités de la coopération douanière</i>	20
3 LE TRAITÉ D'AMSTERDAM : VERS UNE STRATÉGIE GLOBALE ?	21
3.1 LES PRINCIPES RETENUS PAR L'UNION EUROPÉENNE	21
3.1.1 <i>Une communautarisation qui progresse</i>	21
3.1.2 <i>L'intégration de l'acquis Schengen</i>	22
3.1.3 <i>La redéfinition du processus décisionnel</i>	23
3.2 LA PRIORITÉ DONNÉE À EUROPOL.....	24
3.2.1 <i>L'extension progressive des mandats</i>	24
3.2.2 <i>Un outil d'analyse stratégique : le TECS.....</i>	24
3.2.3 <i>Les premières opérations d'envergure.....</i>	25
3.3 LES ENGAGEMENTS DU SOMMET DE TAMPERE.....	26
3.3.1 <i>Les relations avec les pays tiers</i>	26
3.3.2 <i>L'ambition d'un véritable espace européen de justice</i>	27
3.3.3 <i>L'accélération de la construction policière et judiciaire européenne.....</i>	28
CONCLUSION.....	30
BIBLIOGRAPHIE.....	31

* * *

INTRODUCTION

Les fonctions régaliennes de sécurité ont connu une longue mutation tout au long de l'histoire. La principale caractéristique de leur évolution actuelle a été de prendre en compte la dimension de plus en plus transnationale du phénomène, alors que jusque dans la première moitié du XX^e siècle, seules les politiques nationales étaient en vigueur. L'essor, au niveau international, du terrorisme, de la criminalité organisée, du blanchiment de l'argent, des trafics divers ou de l'immigration clandestine semble ne plus connaître de limites en raison de la multiplication des échanges, surtout depuis la seconde moitié du XX^e siècle. Désormais, ces menaces se développent à partir de pays étrangers ou sur la base de réseaux illégaux difficiles à identifier. Cela rend délicate l'appréciation de la nature exacte de leur origine, c'est-à-dire inhérente ou non à l'Etat où elles sont décelées, tant le crime revêt désormais une dimension multiforme et internationale, surtout dans les pays développés.

Afin de répondre aux préoccupations de ses citoyens et assurer la sécurité de l'Union en devenir, la construction européenne a pris en compte l'émergence de ces phénomènes de criminalité internationale. Cette exigence ne s'est cependant pas imposée à l'origine, car du fait de sa nature avant tout économique, il apparaissait peu probable que la Communauté économique européenne (C.E.E.), instaurée par le traité de Rome du 27 mars 1957, fut amenée à jouer un rôle dans le domaine de la sécurité. En effet, la fonction première de la C.E.E. était de créer un ensemble commun organisé autour de quatre libertés de circulation : celles des biens, des personnes, des capitaux et des services. Les pères fondateurs étaient néanmoins conscients que la mise en place de ces libertés allait porter atteinte à la sécurité de la future Union, en particulier par l'émergence d'une criminalité attirée par la perspective d'une richesse croissante et par l'absence d'entrave à la circulation.

Avec le traité de Maastricht du 7 février 1992, puis avec le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, les gouvernements de l'Union ont donc enfin affirmé toute l'importance du volet sécuritaire (au sens pénal du terme) de la construction européenne. C'est ainsi que ces deux traités ont institué un titre spécifique sur la coopération dans les domaines de la « *Justice et des Affaires Intérieures* » (J.A.I.). Cette stratégie sécuritaire commune et la construction juridique d'exception qui en résulte permettent toutefois aux Etats membres de privilégier leurs propres intérêts avant ceux de l'Union. Parallèlement, un droit partagé, fondé sur la coopération bilatérale interétatique, permet aussi de renforcer la sécurité de l'Union européenne tant à l'intérieur que sur ses frontières extérieures.

C'est finalement une véritable approche stratégique globale de lutte contre la délinquance transnationale que les pays de l'Union se sont résolus à développer. L'objectif recherché repose avant tout sur la nécessité de sécuriser un vaste espace désormais ouvert à la libre circulation et appelé à s'étendre, à terme, aux pays de l'Est candidats à l'adhésion. Dans cette perspective, ces derniers doivent d'ores et déjà entamer un processus d'adaptation de leur législation afin de préparer l'adoption des normes policières et judiciaires en vigueur dans l'Union comme, par exemple, la fiabilité des contrôles aux frontières ou le respect des libertés individuelles.

La coopération des Etats de l'Union dans les domaines de la justice et de la sécurité intérieure participe donc d'une stratégie globale de sécurité qui ne prend désormais plus en compte le seul volet militaire pour répondre aux menaces

émergentes. La fin de la guerre froide et l'apparition d'une criminalité organisée de plus en plus active issue de l'ancien « bloc de l'Est » a, en effet, réorienté les priorités, comme en témoignent la restriction des budgets militaires et le redimensionnement de l'outil policier dans la plupart des pays européens.

La logique de sécurité des Etats de l'Union a donc changé de nature. Ainsi, force est de constater que dans un contexte de mondialisation des échanges et de circulation accrue des personnes, avec toutes les conséquences possibles en termes de criminalité, la puissance policière et judiciaire devrait prendre une part non négligeable dans la défense des intérêts de l'Union. C'est en quelque sorte le sens du discours du Président Chirac devant l'IHEDN, le 8 juin 1996 : « *Dans ce monde différent, affranchi de la logique des blocs, les ressorts de la puissance deviennent plus variés : au poids du nombre ou des armes s'ajoutent, de plus en plus, la capacité économique, le potentiel scientifique et technique, l'aptitude à l'innovation dans tous les domaines* ». Nul doute que l'innovation européenne dans les domaines de la justice et des affaires intérieures répond aussi à ce souci de puissance.

Le traité d'Amsterdam a franchi un pas supplémentaire en engageant la construction de l'espace de sécurité européen sur la voie de la communautarisation : il autorise la procédure des votes à la majorité qualifiée dans la prise de décisions politiques, en matière d'immigration et d'extradition notamment, au détriment d'une partie de la souveraineté de chaque Etat membre. Cette volonté de communautarisation répond au double souci d'efficacité et d'harmonisation des décisions européennes et limite le recours aux veto abusifs parfois dictés par les seules considérations de politique nationale.

C'est ainsi que lors du Conseil européen de Tampere en Finlande les 15 et 16 octobre 1999, les engagements pris par les chefs d'Etat et de gouvernements des pays membres de l'Union ont confirmé de façon significative ces nouvelles orientations (que l'on peut qualifier de stratégiques) qui sont résumées dans le point 6 du communiqué final : « *Les citoyens sont en droit d'attendre de l'Union qu'elle réagisse à la menace que représente la grande criminalité pour leur liberté et les droits que leur reconnaît la loi. Pour contrer ces menaces, il est nécessaire d'agir de concert, dans toute l'Union, en matière de prévention et de lutte contre la criminalité et les organisations criminelles. Une mobilisation commune des ressources policières et judiciaires est nécessaire pour veiller à ce que les auteurs d'infractions et le produit de leur crime ne trouvent aucun refuge dans l'Union* ».

Cette stratégie adoptée par l'Union européenne n'est pas sans rappeler l'approche clausewitzienne du « *duel guerrier* » avec deux ennemis engagés dans une lutte sévère. Dans l'étude qui sera développée dans ce mémoire, deux protagonistes sont identifiés : l'Union européenne, d'une part et la criminalité organisée, d'autre part. Chaque protagoniste, selon l'analyse de Clausewitz, cherche à imposer sa volonté au regard de ses intérêts. Pour reprendre la définition de la stratégie formulée par le général Beaufre, « *l'art de la dialectique des volontés employant la force pour résoudre leur conflit* »¹, il s'agit donc ici d'une véritable stratégie mise en œuvre par l'Union européenne pour contrer au mieux une criminalité organisée qui répond elle-même à sa propre logique d'intérêts.

¹ Introduction à la stratégie (Editions *Pluriel*, page 34)

1 Approche juridique et analyse stratégique

L'Europe est désormais un continent aux interdépendances économiques croissantes qui se caractérisent par l'ouverture des marchés et le libre échange. La construction européenne s'efforce de concilier les intérêts nationaux avec ceux de l'Union. En matière de sécurité, les normes juridiques européennes et nationales, désormais applicables en parallèle, doivent être compatibles les unes avec les autres. Elles doivent aussi répondre au souci légitime de l'intérêt commun, c'est-à-dire conformes à une stratégie globale de lutte contre toutes les formes de criminalité transnationale qu'encouragent la suppression des frontières intérieures.

1.1 Sécurité intérieure et défense

1.1.1 Les principes français de l'ordonnance de 1959

La notion de sécurité intérieure ne fait l'objet d'aucune définition légale, contrairement à la défense civile. Devant l'utilisation croissante de cette notion, y compris pour désigner des structures officielles, à l'instar du Comité de coordination de la politique européenne de sécurité intérieure (C.C.P.E.S.I.) et de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (I.H.E.S.I.), il convient d'y apporter un minimum de clarification en se rapportant au seul texte légal qui aborde cette question, l'ordonnance 59-147 du 7 janvier 1959.

La sécurité et la défense sont en effet des notions qui se rejoignent car il s'agit d'abord de préserver les intérêts essentiels de la nation définis par l'article 410-1 du Code pénal². La sécurité peut alors être considérée comme la circonstance ou l'état qui protège ces intérêts essentiels. La défense contribue à atteindre cet objectif, comme le définit l'ordonnance du 7 janvier 1959 : « *la défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie des populations. Elle pourvoit de même au respect des alliances, traités et accords internationaux* ». Cette notion prend en compte tous les aspects, y compris la défense civile dont la préparation et la mise en œuvre incombent au ministre de l'Intérieur (cf *article 17*).

La nature de la défense civile dont l'objet est le maintien de l'ordre public, la protection matérielle et morale des personnes et la sauvegarde de l'activité économique et des ressources en approvisionnement nécessaires à la vie du pays ne sera finalement précisée que par le décret 65-28 du 13 janvier 1965 : « *pourvoir à la sécurité des pouvoirs publics et des administrations publiques, assurer, en matière d'ordre public, la sécurité générale du territoire, protéger les organismes, installations qui conditionnent le maintien des activités indispensables à la défense et à la vie des populations, prendre en matière de protection civile, les mesures de prévention et de secours que requiert en toutes circonstances la sauvegarde des populations, entretenir la volonté de résistance des populations aux effets d'agression* ». La

² Les intérêts fondamentaux de la nation y sont ainsi définis : « *son indépendance, l'intégrité de son territoire, sa sécurité, la forme républicaine de ses institutions, les moyens de sa défense et de sa diplomatie, la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement, les éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel* ».

sécurité intérieure peut ainsi être considérée comme une partie de la défense civile, pour ce qui concerne les menaces non militaires aux intérêts essentiels de la nation.

Les menaces et les risques qui composent le champ de la sécurité sont donc très variés et peuvent se regrouper en deux catégories, militaires et non militaires, même si la distinction peut s'avérer parfois délicate : terrorisme, trafics d'armes de guerre ou de matières fissiles, agressions informatiques sur les organes essentiels à la vie de la nation, etc. La notion de sécurité intérieure répondrait, par conséquent, aux menaces et risques qui n'atteignent pas directement les intérêts essentiels de la nation au sens de l'ordonnance de 1959, c'est-à-dire qui ne se traduisent pas par une agression caractérisée contre le pays. Son champ d'application couvrirait, entre autres, la criminalité et correspondrait, dès lors, à l'approche des autres pays européens, tout en préservant la souveraineté des Etats sur les questions de défense lorsque les menaces recouvrent une dimension jugée vitale.

Cette analyse a récemment été prise en compte par les instances politiques, puisqu'à l'issue du colloque de Villepinte du 25 octobre 1997 consacré aux questions relatives à la sécurité des citoyens, le Conseil de sécurité intérieure a été créé par le décret du 18 novembre 1997. Ce conseil, présidé par le premier ministre et composé des ministres de l'Intérieur, de la Défense, de la Justice et du ministre chargé des douanes, « *définit les orientations générales de la politique de sécurité intérieure et veille à la coordination de l'action des ministères et de la mise en œuvre de leurs moyens en matière de sécurité* ». Cette structure complète donc les objectifs initiaux de l'ordonnance de 1959 et permet surtout de s'adapter aux aspects européens de la sécurité intérieure grâce à l'uniformisation de l'approche de ces questions.

1.1.2 L'approche européenne selon Maastricht et Amsterdam

Le corpus juridique européen aborde ces questions de manière sensiblement différente. En effet, le traité de Maastricht du 7 février 1992³ établit, d'une part, un titre V consacré à la « *Politique européenne de Sécurité Commune* » (P.E.S.C.), c'est-à-dire les questions de défense au sens diplomatique et militaire du terme. Il établit, d'autre part, un titre VI, intitulé « *Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale* », c'est-à-dire les questions de coopération dans les domaines de la « *Justice et des Affaires Intérieures* » (J.A.I.).

Repris par le T.U.E. d'Amsterdam du 2 octobre 1997, les principes du titre VI sont énoncés dans l'article 29 : « *...l'objectif de l'Union est d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, en élaborant une action en commun entre les Etats membres (...). Cet objectif est atteint par la prévention de la criminalité, organisée ou autre, et la lutte contre ce phénomène, notamment le terrorisme, la traite d'êtres humains et les crimes contre les enfants, la trafic de drogue, le trafic d'armes, la corruption et la fraude (...)* ». Même si le terme n'est pas explicitement mentionné dans le libellé de l'article 29, c'est la notion de *sécurité intérieure* évoquée supra qui transparait à la lecture de l'article. Cette notion apparaît, en revanche, clairement dans l'article 33 du traité d'Amsterdam relatif à la clause de sauvegarde qui stipule que « *le présent titre ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre et la sauvegarde de la sécurité intérieure* ». Cette clause

³ appelé également « traité sur l'Union européenne » (T.U.E.).

de sauvegarde reconnaît le maintien de prérogatives sur la majeure partie des questions de sécurité intérieure pour lesquelles les Etats membres conservent leur pleine et entière souveraineté.

Ainsi, il n'existe pas de définition communautaire de la sécurité intérieure mais les textes en vigueur en limitent la portée aux seules questions de coopération policière et judiciaire en matière pénale. La jurisprudence communautaire montre que celle-ci englobe la « *sécurité publique* », l'« *ordre public* » et les « *intérêts essentiels de sécurité* », chaque Etat restant libre de donner le contenu qu'il souhaite à ces notions, dans les limites fixées par la Cour de Justice des Communautés européennes (C.J.C.E.). Il apparaît dès lors que la notion d'ordre public se réfère à la lutte contre les troubles intérieurs (manifestations ou grèves qui dégénèrent), alors que la sécurité est plus large et concerne notamment l'atteinte à la sécurité de l'Etat y compris par des éléments étrangers. Cependant, la sécurité publique ne peut recouvrir des aspects d'ordre économique afin d'éviter le recours à une forme abusive de protectionnisme.

Le cadre institutionnel du titre VI du T.U.E. est celui de la coopération intergouvernementale où l'unanimité est la règle. L'article 35§5 exclut la compétence de la C.J.C.E. « *pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un Etat membre, et pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure* ». Ainsi, il apparaît clairement que la notion européenne de sécurité intérieure concerne la seule coopération policière et judiciaire en matière pénale.

1.1.3 Les conséquences stratégiques de la libre circulation

Une évolution fondamentale est intervenue entre la signature du traité de Maastricht et celle du traité d'Amsterdam. Le nouveau titre IV du T.U.E. est désormais consacré à la libre circulation des personnes et les mesures d'accompagnement qui y sont directement liées : l'asile, les mesures relatives aux personnes réfugiées ou déplacées ainsi que la politique d'immigration (conditions d'entrée et de séjour, immigration clandestine, rapatriement des personnes en séjour irrégulier). Les procédures utilisées seront, à terme, de nature communautaire, c'est-à-dire que les décisions seront prises à la majorité qualifiée, comme cela existe pour les questions économiques et monétaires, par exemple, où les Etats disposent d'une pondération des voix au conseil de l'Union au pro rata de leur population.

Les décisions prises dans les matières du titre IV du T.U.E. seront donc communautarisées, à l'issue d'une période probatoire de cinq ans, débutée le 1^{er} mai 1999 (entrée en vigueur du traité d'Amsterdam). Durant cette période transitoire, le Conseil de l'Union statue à l'unanimité sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un Etat membre, avant passage à la codécision (vote à la majorité qualifiée et association du Parlement européen). Cependant, depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la C.J.C.E. est compétente pour statuer sur les décisions prises en application de la clause de sauvegarde prévue par l'*article 64§1* du titre IV. La Cour aura donc à se prononcer dans sa jurisprudence sur les notions de maintien de l'ordre public et de sécurité intérieure afin de les préciser. Le cas se présentera sans doute lorsqu'un étranger contestera un refus d'entrer sur le territoire de l'Union décidé sur les seuls critères d'ordre public ou de sécurité intérieure.

Les conséquences stratégiques de la libre circulation en matière de sécurité risquent donc d'être considérables. Des décisions jugées « favorables » par les étrangers pourraient ainsi provoquer un véritable « appel d'air » vers les pays de l'Union obligés de respecter la jurisprudence communautaire, d'autant plus que les frontières entre Etats membres⁴ sont, depuis l'entrée en vigueur de la Convention d'application de l'Accord de Schengen⁵, ouvertes à la libre circulation des personnes et des biens. On observe, en effet, aujourd'hui en Europe une certaine tension au sujet du thème de la libre circulation. Les difficultés rencontrées par les Etats membres dans la lutte contre l'immigration irrégulière sont à l'origine du phénomène. Les années 1996-1998 ont été marquées par un afflux massif de milliers de clandestins qui se sont mêlés au flot des réfugiés kurdes, bosniaques et kosovars pour gagner, le plus souvent, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et les Pays-Bas et y déposer des demandes d'asile. Ils ont emprunté, pour la plupart, les routes terrestres via la Grèce, l'Italie et la France, voire maritimes avec la complicité de filières d'immigration clandestine, nouvelle forme de criminalité transnationale en pleine expansion. Cette arrivée incontrôlée d'immigrants a eu surtout pour effet de révéler les failles du dispositif de contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne. Ce constat d'échec a montré à l'évidence que l'efficacité du contrôle des frontières constituera à terme l'enjeu stratégique majeur de la sécurité intérieure de l'Union.

Cette question est d'autant plus importante dans la stratégie sécuritaire de l'Union européenne qu'elle concerne désormais le processus d'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale (les *P.E.C.O.*). La plupart des pays retenus pour une adhésion à plus ou moins long terme dans l'Union connaît des difficultés liées au contrôle des flux migratoires et au potentiel d'émigration de leur propre population nationale (Pologne, Roumanie,...). Des études conduites par la Commission (*Agenda 2000*) montrent, en outre, que ces Etats constituent souvent des plaques tournantes de l'immigration clandestine en provenance de l'ex-URSS et de l'Asie et à destination de l'Europe de l'Ouest et des Etats-Unis.

1.2 La criminalité organisée

1.2.1 La recherche d'une définition par l'Union européenne

La notion de « *criminalité organisée* » recouvre un éventail très large d'actions criminelles, mais aucune définition légale n'existe, en particulier en France, malgré les récentes réformes du code pénal et du code de procédure pénale. Ce concept existe indirectement à travers la qualification des infractions et des circonstances aggravantes qui les accompagnent : la pluralité d'auteurs, le délit d'association de malfaiteurs, par exemple. A noter que les textes législatifs les plus récents mentionnent explicitement le phénomène, comme la loi du 21 janvier 1995, dite « *loi d'orientation et de programmation sur la sécurité* » (*L.O.P.S.*) dont l'article 4 assigne,

⁴ appelées « *frontières intérieures* » par opposition aux « *frontières extérieures* » de l'espace Schengen où les contrôles sont maintenus (ports, aéroports pour les provenances « *extra-schengen* » et frontières terrestres).

⁵ L'Accord de Schengen du 14 juin 1985 définit les principes de la libre circulation. La Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990 (*C.A.A.S.*) en définit les modalités d'exécution et les « *mesures compensatoires* » telles la coopération policière, judiciaire et douanière. Tous les pays de l'Union européenne appliquent désormais la C.A.A.S. à l'exception de la Grande-Bretagne et de l'Irlande non signataires de l'Accord de Schengen (Le traité d'Amsterdam a intégré « *l'acquis Schengen* » en tenant compte de ces deux exceptions).

parmi les priorités, la lutte contre la drogue, la criminalité organisée et la grande délinquance économique et financière.

De nombreux pays ont pris en compte, dans leur arsenal législatif, la lutte contre le crime organisé qui constitue un enjeu social et politique majeur. En Europe, l'un des précurseurs en la matière, est sans conteste l'Italie qui a utilisé très tôt le concept générique de « *mafia* ». Ce type d'organisation criminelle s'articule autour d'un clan ou d'une famille au sein de laquelle on trouve les « *hommes d'honneur* » et sur un code qui constitue la norme imposée à tous et dont toute transgression justifie des mesures de rétorsion violente ou d'intimidation qui suscitent dans la population un état général d'« *omerta* » (silence). La législation transalpine constitue assurément un modèle quant à la recherche d'une définition de cette criminalité⁶.

Au niveau de l'Europe, le phénomène prend une importance croissante et revêt des formes diverses aptes à s'adapter en permanence aux faiblesses des législations existantes et aux insuffisances des moyens de lutte. Pour cette raison, les pays membres de l'Union européenne ont réalisé d'importants travaux pour coordonner leur action. La prévention et la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de stupéfiants et d'autres formes graves de criminalité internationale sont considérés comme une question d'intérêt commun. L'article K1 du traité de Maastricht en établissait les principes et les objectifs généraux à mettre en œuvre. Les dispositions de cet article ont été reprises dans l'actuel article 29 du traité d'Amsterdam en y incluant la prévention et la lutte contre le racisme et la xénophobie.

A partir des principes et des objectifs énoncés par le traité, les groupes d'experts du Conseil de l'Union chargés de définir un corpus juridique commun aux pays membres sont parvenus à une définition consensuelle de ce concept de criminalité organisée autour de laquelle pourra se développer une véritable stratégie de lutte. Elle sert aujourd'hui de fondement à l'intervention opérationnelle de l'Office européen de police (EUROPOL). La définition repose sur onze critères⁷ dont au moins six doivent être réunis avec obligatoirement les n° 1, 5 et 11 :

1. *collaboration entre plus de deux personnes ;*
2. *des tâches spécifiques étant attribuées à chacune d'entre elles ;*
3. *sur une période de temps assez longue ou indéterminée ;*
4. *avec une forme de discipline et de contrôle ;*
5. *suspectées d'avoir commis des infractions pénales graves ;*
6. *agissant au niveau international ;*
7. *recourant à la violence ou d'autres moyens d'intimidation ;*
8. *utilisant des structures commerciales ou de type commerciale ;*
9. *se livrant au blanchiment de l'argent ;*
10. *exerçant une influence sur les milieux politiques, les médias, l'administration publique, le pouvoir judiciaire ou l'économie ;*
11. *agissant pour le profit et/ou le pouvoir.*

⁶ Article 416 bis alinéa 3 du code pénal italien : « *L'association est de type mafieux lorsque ceux qui en font partie se servent de la force d'intimidation résultant du lien associatif et de l'état d'assujettissement et de réduction au silence qui en découle pour commettre des crimes et des délits, pour acquérir de manière directe ou indirecte la gestion ou bien le contrôle d'activités économiques, de concessions, d'autorisations, de marchés et de services publics ou pour réaliser pour soi ou pour autrui des profits ou des avantages injustes, ou alors afin d'empêcher ou d'entraver le libre exercice du vote ou se procurer du vote ou en procurer à autrui à l'occasion de consultations électorales* ».

⁷ Document Enfopol 161/1994, annexe C, du Conseil de l'Union.

1.2.2 Analyse stratégique du phénomène

La grande criminalité connaît, en cette fin de siècle, une profonde mutation. Elle se réoriente vers des activités qui préservent l'apparence de la légalité et s'attaque aux secteurs les plus lucratifs en adoptant les principes de l'économie de marché. L'Europe devient ainsi un champ d'investigations particulièrement recherché en raison de sa richesse et de son respect des libertés publiques. De plus, quatre facteurs contribuent depuis une trentaine d'années à la transformation et à l'essor de cette criminalité. Ils la rendent plus difficile à appréhender, d'un point de vue stratégique, à mesure que son champ d'action se rapproche des activités économiques régulières. Ces facteurs sont les suivants⁸ :

Le premier est « *la révolution de la communication matérielle et immatérielle* ». Les technologies actuelles permettent une communication globalisée et instantanée qui repose sur des appareils légers, mobiles, autonomes et interconnectables. Le transfert instantané de quantités illimitées d'informations en tout point du globe est facilement réalisable par tout un chacun. De même, une quasi-ubiquité est à la portée de tous : n'importe qui peut aller n'importe où en quelques heures ou, au pire, en quelques jours. Ainsi, les mafias qui pouvaient opérer naguère encore que dans une ère géographique restreinte ou dans un domaine bien défini, sont maintenant en mesure de travailler à l'échelle mondiale en s'associant avec d'autres mafias.

Le deuxième est « *l'ère de l'anomie* ». L'érosion simultanée de la loi (« *nomos* » en grec) et du contrôle de la vie sociale par les autorités publiques dans de nombreux pays a contribué à l'affaiblissement, voire à la disparition de structures étatiques, comme c'est le cas dans une grande partie du tiers monde, en ex-URSS ou dans l'Europe balkanique. A contrario, le développement économique et la révolution des communications ont, dans les pays les plus riches, contribué à aussi à l'affaiblissement du contrôle des autorités. La criminalité organisée bénéficie par conséquent, aujourd'hui, d'un environnement plus tolérant et moins réactif qu'avant.

Le troisième est « *l'ère de la drogue* ». Le trafic de stupéfiants apparaît désormais comme une activité économique miracle qui repose sur des produits de base bon marché, une clientèle captive et des plus-values extraordinairement élevées à chaque vente ou revente. Le tourisme aérien de masse facilite l'acheminement des produits par des centaines de « *fourmis* » anonymes et interchangeables, rendant ainsi les contrôles aléatoires et donc inopérants. Parallèlement, l'anomie croissante des Etats a des incidences sur les mœurs et les pratiques judiciaires : la consommation de « *drogues douces* » est tolérée, voire dépénalisée, et celle de « *drogues dures* » assimilée à un cas de détresse personnelle et donc peu réprimée.

Le quatrième est « *l'ère du gris* ». Réservé autrefois aux seuls pays pauvres, le phénomène des « *zones de non-droit* » gagne de nombreux pays depuis une vingtaine d'années. Ces zones où l'action de l'Etat devient quasi-inexistante, représentent, dans certains pays, d'importantes enclaves au cœur même des grandes villes. Les organisations mafieuses profitent de ce vide pour s'y installer automatiquement et y constituer des contre-pouvoirs en détournant à leur profit une partie des fonctions régaliennes classiques.

⁸ d'après l'article de Michel GURFINKEL intitulé « *géopolitique de la criminalité* » in *La criminalité organisée* (IHESI, La Documentation Française, août 1996).

1.2.3 Les réseaux d'immigration clandestine

Les flux d'immigration en direction de l'Europe connaissent une augmentation régulière. Les conditions d'accueil particulièrement favorables attirent une population déshéritée que la perspective d'une amélioration des conditions de vie motive avant tout. La libre circulation, prévue par l'Accord de Schengen et désormais intégrée au traité d'Amsterdam, rendra, comme on l'a vu précédemment, plus difficile le contrôle d'une immigration clandestine favorisée par des réseaux criminels. Le risque de déstabilisation du tissu social traditionnel n'est pas négligeable : il constituera à terme l'un des enjeux stratégiques de la sécurité de l'Europe.

Ainsi, de nombreuses instances internationales qui ont analysé les phénomènes de criminalité et d'immigration clandestine ont mis en exergue la propension croissante qu'ont les organisations criminelles à élargir leurs activités dans l'aide aux réseaux d'immigration clandestine. L'un des constats les plus préoccupants est à mettre à l'actif de la commission pour la prévention et la justice pénale du Conseil Economique et Social des Nations Unies. Dans son rapport sur la troisième session, cette commission soulignait que *« l'introduction clandestine de migrants en situation illégale est une activité criminelle internationale largement répandue qui implique souvent des organisations criminelles internationales se livrant au trafic d'êtres humains »*. Dans un autre rapport, elle considérait même que *« l'un des développements les plus graves de la criminalité transnationale est l'augmentation de la contrebande des personnes, la plus importante étant le trafic d'immigrants illégaux. Selon une estimation bien fondée, les organisations criminelles s'efforcent actuellement de transférer illégalement un million de personnes par an des pays les plus pauvres vers les pays plus riches. Non seulement ce trafic représente une menace pour la souveraineté nationale, mais de plus il expose les immigrants eux-mêmes à de graves dangers »*⁹.

A titre d'exemple, les travaux menés par INTERPOL lors du 5^{ème} colloque sur la criminalité organisée, à Lyon en 1995, ont permis de d'analyser le cas particulier des filières asiatiques souvent ignorées du grand public. Des groupes organisés originaires d'Asie (principalement les *Triades*) jouent les intermédiaires en liaison avec des groupes d'Europe de l'Est pour acheminer des clandestins (Chinois essentiellement) vers les pays occidentaux selon le processus suivant : perception de l'argent au départ, fourniture de faux documents de voyage aux émigrants et récupération des documents après arrivée à destination afin d'effacer toute trace de la provenance des clandestins et rendre improbable leur expulsion.

1.3 Les enjeux de la lutte contre la criminalité internationale

1.3.1 La nécessaire prévention de la criminalité au niveau de l'Union

La politique de prévention de la criminalité organisée revêt donc un caractère stratégique au niveau de l'Union européenne et ne doit pas se différencier de la politique répressive. Les deux doivent être complémentaires pour une meilleure efficacité. L'élaboration des futures normes législatives, aussi bien aux niveaux nationaux qu'europeens doivent en tenir compte. En la matière, le renforcement des

⁹ Rapport du Conseil Economique et Social des Nations Unies, en date du 18 août 1994, § 69, p. 21.

réseaux d'échange d'information paraît sans doute la meilleure solution à retenir. En effet, dans un espace de liberté la recherche d'une sécurité optimale pour les citoyens de l'Union passe d'abord par une approche efficace et globale de la lutte contre toutes les formes de criminalité internes, mais surtout transnationales. Cette lutte doit se traduire par des mesures qui protègent, dans le même temps, les libertés individuelles et collectives en vigueur dans les Etats membres, au tout premier rang desquelles figure la liberté de circulation des personnes et des biens.

La politique de prévention se construit autour de lignes directrices qui résultent de la convergence de conceptions et de méthodes de travail, de la mise en place de structures adaptées aux objectifs communs, de l'élaboration de nouvelles normes législatives acceptées par tous, de l'application des mécanismes juridiques correspondants et de l'échange d'expériences et de savoir-faire techniques. Cette politique doit, par conséquent, se fixer des objectifs ambitieux, d'autant plus que les normes communes qui seront adoptées par l'Union, puis intégrées aux législations nationales, doivent être facilement applicables par l'ensemble des services concernés et mises en œuvre sans ambiguïté pour atteindre le degré d'efficacité recherché afin de limiter les effets pervers d'une criminalité non maîtrisée.

L'exemple de la politique de prévention menée par l'Union européenne en matière de trafic de stupéfiants semble bien illustrer la question. En effet, malgré l'absence d'attitude commune des Etats membres face à la drogue, et en dépit de la création de l'*Unité Drogue Europol (U.D.E.)* en septembre 1992 (embryon du futur *EUROPOL*) chargée uniquement de la lutte, l'Union a réalisé qu'une stratégie complète et efficace ne pouvait faire abstraction d'un volet préventif. Ainsi, le Conseil des Communautés européennes a adopté un règlement¹⁰ relatif à la création d'un « *Observatoire Européen des Drogues et des Toxicomanies* » (*OED*) et d'un « *Réseau Européen d'Information des Drogues et des Toxicomanies* » (*REITOX*). Il fallait donner aux Etats membres une base d'informations objectives et fiables sur le phénomène des drogues afin qu'ils disposent des éléments nécessaires pour compléter les actions de prévention menées au niveau national.

1.3.2 Un facteur capital : le renforcement de la coordination entre services

La coopération dans le domaine de la sécurité intérieure doit être la plus efficace possible. Elle doit reposer sur une nécessaire complémentarité entre la coopération policière et douanière, d'une part, et la coopération judiciaire, d'autre part, tout en garantissant la fiabilité et la rapidité des liaisons entre les divers services engagés dans la lutte contre le crime organisé. Il s'agit d'instaurer les principes d'une coordination opérationnelle entre services, soit directement sur un plan bilatéral entre deux pays frontaliers, soit par le biais d'instances communes lorsque plusieurs pays sont concernés par un même événement. Le but recherché est de limiter au maximum, au sein de l'Union, les capacités d'adaptation des organisations criminelles qui sont facilitées par la liberté de circulation des personnes et des biens.

La stratégie de l'Union européenne repose donc avant tout sur la coordination des actions préventives et répressives menées par les différents services de police et de douane, en liaison avec les autorités judiciaires. Ces actions englobent la collecte, puis le stockage, le traitement et l'analyse, au niveau d'instances centrales créées à cet effet, des renseignements recueillis. Cette information est ensuite

¹⁰ Règlement n° 302/93 du Conseil, en date du 8 février 1993 (JOCE du 12 février 1993).

transmise aux services chargés de l'exploiter. Au niveau de l'Union européenne, ce rôle majeur a été confié à l'Office de police européen, *EUROPOL*, implanté à La Haye aux Pays-Bas. L'extension et le renforcement des compétences de cet organisme s'est révélée indispensable, comme nous le verrons par la suite. Au niveau des pays de l'espace Schengen, un outil informatique, le « *Système d'Information Schengen* » (*S.I.S.*) dont l'unité centrale (le *C.SIS*) est implanté à Strasbourg, assure cette fonction. La coordination entre ces instances centrales communes et les services répressifs est assurée par le biais d'instances nationales qui sont, par exemple pour la France, respectivement l'*U.N.E. (Unité Nationale Europol)* pour *EUROPOL*, et le bureau *SIRENE-France* pour le *S.I.S.*, tous deux de nature interministérielle.

Force est de constater de cette politique de coordination entre services concerne, pour l'essentiel encore, les forces de police, même si celles-ci agissent sous le contrôle direct des magistrats. A noter que cette coordination ne se limite pas aux seules instances évoquées supra. En effet, depuis les années 1990, *INTERPOL* (l'Organisation Internationale de Police Criminelle - *O.I.P.C.*), implantée à Lyon depuis 1989 et qui compte aujourd'hui 176 pays, s'oriente vers une européanisation accrue de ses activités via la création d'un « *comité européen* » et d'un « *secrétariat général européen* ». Répondant au souci d'améliorer la lutte contre le crime en Europe mais prise en marge de la politique menée par l'Union européenne, cette initiative risque cependant de générer une certaine confusion dans le dispositif.

1.3.3 Un cas spécifique : la lutte contre le blanchiment d'argent

Les activités criminelles transnationales sont synonymes de profits financiers considérables. Le blanchiment d'argent est donc au cœur de la criminalité organisée et lui permet de revêtir l'apparence de la légalité. Il faut, par conséquent, essayer de l'éradiquer partout où il peut se développer ou se dissimuler. La transparence totale des opérations financières, des transactions internationales et des transferts de capitaux entre établissements bancaires sera l'une des conditions de la réussite de la lutte dans ce domaine. Parallèlement, la lutte contre la corruption paraît indispensable pour que les mesures prises soient réellement efficaces.

Les résultats obtenus jusqu'à présent peuvent paraître minces au regard des sommes énormes qui sont recyclées. En effet, la répression semble peu efficace et la recherche de preuves s'avère être d'une extrême difficulté. Le blanchiment d'argent n'est, en fait, pas une infraction comme les autres. Sa nature est occulte, ce qui rend sa détection particulièrement malaisée, en particulier parce qu'il n'existe pas de victimes directes. L'absence de plaintes et la complexité des réseaux et circuits financiers internationaux donnent rapidement à ces fonds l'apparence de la légalité.

Les experts du Groupe d'Action Financière Internationale (*GAFI*) se sont attachés à décrire les trois étapes du processus de blanchiment d'argent. Ce processus débute par la phase de « *placement* » qui permet, par le biais de dépôts dans les banques ou établissements assimilés, de se débarrasser d'importantes sommes d'argent en numéraire ; c'est la phase la plus délicate car la plus visible. Ensuite, la phase d'« *empilage* » évite de remonter à l'origine des fonds illicites grâce à un système de transactions financières successives qui permettent d'éclater les fonds sur plusieurs comptes puis les regrouper sur d'autres dans des établissements

différents. Enfin, l'« *intégration* » permet d'habiller de légalité l'argent blanchi en fournissant une justification irréfutable de la provenance des capitaux.

Au niveau européen, *EUROPOL* s'est vu attribuer une compétence en matière de blanchiment d'argent pour l'ensemble des infractions qui relèvent de son mandat. Mais si *EUROPOL* fournit une aide aux pays membres pour l'analyse stratégique des flux illicites d'argent blanchi, c'est d'abord au niveau national que la lutte doit être conduite afin de déterminer leur origine. Pour ce qui concerne la France, des organismes de nature administrative, judiciaire et policière ont été créés pour détecter les opérations de blanchiment. On trouve notamment le *TRACFIN* (Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers Clandestins), créé par le Ministère de l'Economie et des Finances en mai 1990, et chargé de recevoir les déclarations de transactions suspectes provenant des banques. Le ministère de la Justice a créé en juillet 1994 une sous-direction des affaires économiques et financières pour coordonner la répression et la rendre efficace ; parallèlement, les tribunaux de Grande Instance les plus touchés ont créé des pôles financiers composés de magistrats spécialisés. De leur côté, les forces de police bénéficient de l'expertise de l'Office Central pour la Répression de la Grande Délinquance Financière (*OCRGDF*), créé en mai 1990.

Si la plupart des pays de l'Union européenne se sont dotés d'outils similaires, il paraît évident que seule une étroite coopération entre les pays membres permettra de limiter l'aggravation de ce type de criminalité. A l'heure de la mondialisation des économies et des transferts instantanés de sommes fabuleuses par les réseaux informatiques, une réelle solidarité entre les Etats doit s'instaurer pour que la lutte contre le blanchiment d'argent constitue véritablement un objectif majeur.

Ainsi, l'Union européenne doit répondre au double défi juridique et stratégique que lui pose son combat contre la criminalité organisée. Les solutions retenues ont été élaborées au fil du temps, au gré des événements qui ont marqué l'opinion¹¹ ou au gré de volontés politiques plus affirmées. C'est désormais sur la base des dispositions juridiques du titre VI du *T.U.E.* « *Justice et Affaires Intérieures* » que sont élaborées les stratégies de la politique européenne.

2 Les stratégies de la politique européenne de sécurité intérieure

Malgré une politique de coopération qui s'est développée de façon empirique au fil des ans, l'Union européenne a pris conscience au cours de la dernière décennie que son ambition de réaliser un vaste espace de liberté ne pouvait s'affranchir d'une dimension sécuritaire globale. Cet objectif ambitieux passe par la mise au point de stratégies non seulement policières mais aussi judiciaires, afin de lutter contre les diverses formes de criminalité transnationale, tout en prenant en compte l'évolution des nouvelles technologies utilisées par les organisations criminelles. Des instruments juridiques et des outils opérationnels ont ainsi été créés.

¹¹ L'affaire Dutroux de 1996 en Belgique, par exemple, a été à l'origine d'initiatives européennes en matière de lutte contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants.

2.1 L'histoire de la coopération policière européenne

2.1.1 Accident de l'histoire ou stratégie concertée ?

Engagée avant tout de façon empirique sur les frontières entre les différents services de police territorialement compétents, la construction policière européenne s'est imposée ensuite sous la pression des événements. Longtemps, des initiatives diverses ont été conduites dans le but de faire échec à la criminalité, en particulier dans le domaine du terrorisme ou du trafic de stupéfiants, mais sans aucun souci de synergie : elles ont privilégié l'informationnel au détriment de l'opérationnel. Des initiatives ponctuelles, sous forme de groupes de travail informels, ont cependant marqué la réflexion stratégique en la matière.

Une étape importante a été franchie en juillet 1975 avec la création en Europe du groupe « *TREVI* »¹² qui réunissait les ministres de l'Intérieur et de la Justice des « *Douze* », ainsi que de hauts responsables d'Etats associés. Il s'agissait avant tout d'encourager et de renforcer de manière souple la coopération policière, en l'absence de tout texte communautaire ou international. Son objectif était de prévenir et de réprimer les diverses formes de grande criminalité, en particulier le terrorisme, le trafic de stupéfiants et l'immigration clandestine organisée. Le groupe « *TREVI* » s'est constitué en six sous-groupes dont le dernier d'entre eux, « *TREVI VI* » ou groupe ad hoc « *EUROPOL* » a jeté les bases du futur Office de police européen. L'évolution de la construction européenne et la perspective attendue de la suppression des contrôles aux frontières intérieures de la Communauté avaient suscité, au début des années 80, une prise de conscience qui s'est traduite par la volonté de renforcer la coopération policière ; la création d'un système automatisé d'échange d'informations s'était révélée, à cet égard, indispensable.

Parallèlement, au plus fort de l'« *Euroterrorisme* » des années 70 à 80, des organisations telles que le *Club de Berne* et le *Club de Vienne* ont connu une activité soutenue. De même, la coopération dans le domaine de la lutte contre les trafics de stupéfiants s'est développée avec le *Groupe Pompidou* et le *Groupe de Dublin*. Répondant à des besoins ponctuels, ces initiatives ont cependant encore manqué de cohérence et de synergie et leur efficacité est restée limitée.

L'Histoire vient finalement au secours de la politique : la grève des routiers de février et mars 1984 menace de provoquer l'asphyxie de l'économie européenne. Les transporteurs manifestent contre les sujétions administratives auxquelles ils sont confrontés dans leurs déplacements alors que le discours politique officiel prône la libre circulation en Europe. La France et l'Allemagne décident, par conséquent, lors du sommet de Rambouillet de mai 1984, d'abolir toutes les formalités entravant la libre circulation des personnes entre les deux pays. Cette décision est rapidement élargie au Bénélux : l'accord de Schengen est signé le 14 juin 1985. La coopération policière, chargée de garantir la libre circulation, est ensuite née avec la Convention d'application de l'accord de Schengen (C.A.A.S.) du 19 juin 1990.

¹² Acronyme pour « *Terrorisme Radicalisme Extrémisme Violence Internationale* », mais aussi référence à la « *fameuse fontaine romaine* » qui, dit-on, lui doit aussi son nom...

2.1.2 Schengen, laboratoire de la construction policière européenne

Schengen apparaît donc comme le prélude à un espace européen de libre circulation. La Convention d'Application de l'Accord de Schengen, signée le 19 juin 1990, est rapidement étendue à d'autres pays de l'Union européenne. Entrée en vigueur le 26 mars 1995, cette Convention Schengen a pour but de prévenir tout déficit de sécurité en élaborant un ensemble des mesures compensatoires, afin de 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. A côté du S.I.S., des procédures destinées à renforcer l'entraide judiciaire sont également instaurées. Certaines d'entre elles permettent, à titre d'exemple, de faciliter l'extradition de ressortissants entre deux pays¹³.

Les articles 39 à 47 de la Convention Schengen sont consacrés à la coopération policière. Ces articles formalisent diverses formes de coopération qui concernent aussi bien le simple échange d'informations que l'assistance mutuelle entre forces de police. L'observation transfrontalière permet ainsi, 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 malfaiteurs¹⁴. Par ailleurs, la communication d'informations d'initiative aux fins de prévention de menaces pour l'ordre et la sécurité publics ainsi que l'échange de renseignements dans le cadre d'enquêtes judiciaires sont autorisés, dans le respect des droits nationaux et des règles relatives à la protection des données à caractère personnel. Enfin, l'assistance mutuelle et le détachement réciproque d'officiers de liaison facilitent les contacts opérationnels entre les unités.

Sur le plan concret, la mise en œuvre de la Convention Schengen a nécessité la création, dans chaque Etat signataire, d'une instance nationale appelée *SIRENE*, chargée du suivi de la coopération et des opérations transfrontalières. Un magistrat de liaison doit veiller, à ce titre, au respect de la procédure pénale qui exige un formalisme rigoureux pour garantir les libertés individuelles. Ce contrôle se retrouve également au niveau de la gestion des données nominatives du système d'information Schengen pour lequel une « *Autorité de Contrôle Commune* » (A.C.C.) exerce un droit de regard. La France y est représentée par des membres de la « *Commission Nationale Informatique et Libertés* » (C.N.I.L.).

La coopération Schengen a connu une évolution constante, jusqu'à son intégration dans le cadre du traité d'Amsterdam. Des groupes de travail ont réuni des experts des administrations policières, judiciaires et douanières de l'ensemble des pays signataires, afin de compléter et d'étendre le champ normatif de la Convention. L'ensemble des décisions, validées par le « *Comité exécutif Schengen* » regroupant les ministres des pays concernés, fait partie de ce qu'on appelle désormais l'« *acquis Schengen* ». L'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993 du traité de Maastricht n'a pas

¹³ Il semble cependant que cette procédure souffre encore de quelques difficultés, comme le montre l'affaire Rezala, du nom du meurtrier présumé de trois jeunes filles en France en 1999, arrêté au Portugal début 2000.

¹⁴ A noter, à cet égard que l'Allemagne est le seul pays frontalier de la France à avoir autorisé les agents étrangers à procéder seuls à des arrestations sur son propre sol.

remis en cause la coopération Schengen, malgré l'existence d'un titre VI consacré aux domaines « *Justice et Affaires Intérieures* ». La construction policière européenne a néanmoins suivi un double parcours, jusqu'à la fusion opérée par le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997.

2.1.3 L'*U.D.E./EUROPOL* : les prémices d'une coopération stratégique dans l'Union

Issu des instances de réflexion *TREVI* des années 70, le groupe de travail *EUROPOL* résulte d'une proposition allemande, formulée à l'occasion du Conseil européen de Luxembourg les 28 et 29 juin 1991, 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* ». La création de cet office européen de police (appelé initialement *U.D.E., Unité Drogue Europol* et qui deviendra ensuite *EUROPOL* après extension de son mandat à d'autres infractions) a été formalisé par l'article K1 du traité de Maastricht du 7 février 1992, avant d'être repris par celui d'Amsterdam, le 2 octobre 1997 (actuellement article 29 du T.U.E.). Après avoir siégé provisoirement à Strasbourg de septembre 1992 à décembre 1993, l'*U.D.E.* a été transféré aux Pays-Bas à la suite de la décision du Conseil européen de Bruxelles du 29 octobre 1993 qui a fixé à La Haye le siège définitif du futur *EUROPOL*, conformément à l'accord ministériel signé à Copenhague le 2 juin 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. Cette organisation, sans personnalité juridique à ses débuts et instituée de toute pièce par les Etats membres de l'Union, débute ses activités opérationnelles le 3 janvier 1994. Elle constitue la structure initiale du futur *EUROPOL*. Dès sa création, l'*U.D.E.* se compose d'officiers de liaison des Etats membres qui agissent pour le compte de leurs services d'origine¹⁵, et d'une équipe composée de personnels mis à disposition par les Etats membres. Ceux-ci ont été chargés, dès l'origine, de préparer la mise en œuvre du futur *EUROPOL*, tout en démarrant les premiers travaux de lutte contre la criminalité. Parallèlement, une *Unité Nationale Europol (U.N.E.)* a été créée dans chaque Etat Membre, afin de jouer le rôle d'« interface » entre l'*U.D.E.* et les services nationaux compétents. Un Allemand¹⁶ est la tête de l'*U.D.E.* depuis sa création.

Sur le plan fonctionnel, l'*U.D.E.* reste une équipe non opérationnelle chargée, dès lors que deux ou plusieurs Etats membres sont concernés, de l'échange et de l'analyse d'informations sur les phénomènes criminels qui sont du domaine de son mandat. Elle a pour objectif « *d'aider les services compétents à l'intérieur des Etats membres, et entre eux, à lutter plus efficacement contre ces phénomènes criminels* », comme le précise la *Convention Europol* qui fixe son statut, son mandat et ses règles de fonctionnement. Le résultat le plus immédiatement palpable de l'*U.D.E.* est d'avoir rassemblé dans un même lieu des « *Officiers de liaison Europol* » (*O.L.E.*) des services compétents des Etats membres. Ces derniers ont un accès direct aux données relatives aux enquêtes, ainsi qu'aux travaux de leur pays respectif. Ils procèdent également à l'échange de données à caractère personnel sur

¹⁵ Pour la France, les services compétents au sens de la *Convention Europol* du 26 juillet 1995 sont la police, la gendarmerie et la douane. Des officiers de liaison de ces trois services sont en poste permanent à La Haye.

¹⁶ Jürgen Storbeck a porté le titre de « *Coordonnateur* » puis celui de « *Directeur d'Europol* » après l'inauguration officielle du nouvel « *EUROPOL* », le 1^{er} octobre 1998.

la criminalité, conformément aux dispositions légales en vigueur dans leur pays. Par ailleurs, l'*U.D.E.* est chargée de la préparation de rapports et de l'analyse d'activités criminelles à partir de données non personnelles fournies par les Etats membres ou obtenues auprès d'autres sources. Elle peut aussi fournir une assistance technique, et en personnel, aux enquêtes menées par les services compétents, sous le contrôle et la responsabilité juridique des Etats concernés. L'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam le 1^{er} mai 1999 et le début effectif des activités d'*EUROPOL* le 1^{er} juillet 1999, ont permis de donner une dimension stratégique significative à la coopération policière européenne, comme nous le verrons plus loin.

2.2 Une coopération élargie aux questions judiciaires et douanières

2.2.1 La dimension stratégique d'une telle coopération

La libre circulation des personnes et des biens est appelée, avec le traité d'Amsterdam, à s'élargir rapidement en Europe. Les contrôles inter-étatiques risquent alors de souffrir d'un déficit d'efficacité si un dispositif global de coordination des services n'est pas instauré. La mondialisation de l'économie, les flux de personnes et de main d'œuvre impliquent, en effet, une vision stratégique des moyens de lutte contre la criminalité transfrontière qui doit prendre en compte non seulement le volet policier, mais aussi le volet douanier et la dimension judiciaire de la coopération au sein de l'Union européenne.

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le principe de la souveraineté des Etats qui est son corollaire, veulent que chaque Etat soit libre de définir ses interdits, de rechercher et punir ceux qui viendraient à les enfreindre, étant entendu qu'au-delà de ses limites territoriales, il ne ferait qu'œuvre d'ingérence et d'atteinte à la souveraineté de l'autre. Or, « *les criminels ne tiennent compte du principe de la souveraineté que dans la mesure où ils peuvent en tirer une certaine forme d'immunité* »¹⁷. C'est donc pour contrecarrer cette tendance que les Etats membres de l'Union européenne ont adopté le principe selon lequel l'indépendance des tribunaux répressifs nationaux n'implique nullement le refus de collaboration entre les Etats sur toutes les questions de sécurité, y compris celles relatives aux sanctions. La recherche d'une répression pénale plus efficace au niveau de l'Union conduirait dès lors, à terme, à la consécration d'un véritable espace judiciaire européen, arme suprême de la lutte contre la criminalité organisée transnationale.

2.2.2 L'entraide judiciaire en matière pénale

L'entraide judiciaire permet d'apporter une aide à un Etat pour l'exécution d'une procédure d'instruction ou d'une décision de justice. Plus concrètement, elle permet, par exemple, de recourir aux commissions rogatoires internationales délivrées par les autorités judiciaires aux autorités diplomatiques ou consulaires de l'Etat requis aux fins de procéder aux investigations ou interpellations nécessaires. Cette procédure n'a aucun caractère contraignant ; c'est pourquoi, au sein de l'Europe communautaire, une harmonisation des législations en la matière introduit deux notions originales : l'obligation de réprimer et l'obligation de se conformer à une même doctrine. L'entraide judiciaire prend sa source dans deux textes essentiels : la

¹⁷ In *La sécurité intérieure dans un espace européen ouvert*, IHESI novembre 1998, page 19.

Convention d'entraide judiciaire du 20 avril 1959 et le *Traité Bénélux d'extradition et d'entraide judiciaire* du 27 juin 1962. La *Convention Schengen* du 19 juin 1990 complète ces accords pour leur donner une efficacité optimale.

L'illustration la plus quotidienne de cette entraide s'exprime par le recours aux commissions rogatoires internationales délivrées par les autorités judiciaires aux autorités diplomatiques ou consulaires de l'Etat requis, aux fins de procéder à des investigations, interpellations et auditions de personnes, à des perquisitions, etc. La nouveauté apportée par Schengen concerne l'obligation d'extradition pour les infractions fiscales passibles de l'entraide judiciaire. Cette nouvelle disposition assimile la délinquance « *en col blanc* » à une délinquance ordinaire, ce qui doit permettre de mieux lutter contre la criminalité organisée.

Un effort conceptuel a également été réalisé quant à l'élaboration du « 3^{ème} pilier » du *T.U.E.* relatif à la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. L'article K du traité de Maastricht considère, en effet, la coopération judiciaire comme une question d'intérêt commun. Il s'agit cependant d'une coopération intergouvernementale qui se situe en dehors de l'ordre juridique communautaire et qui échappe à la compétence de la *Cour de Justice des Communautés Européennes (C.J.C.E.)*. Avec l'adoption du traité d'Amsterdam, il est admis qu'à terme la coopération judiciaire en matière civile devrait être communautarisée tandis que la coopération judiciaire pénale resterait l'apanage de l'intergouvernemental. Plusieurs instruments juridiques ont ainsi pu être conclus sur la base des orientations prônées par le *T.U.E.*, en particulier pour les questions d'extradition. La *Convention sur l'extradition simplifiée*, du 10 mars 1995, prévoit la faculté pour la personne réclamée, de consentir, sous certaines conditions, à sa remise à partir d'une simple demande d'arrestation provisoire. Une seconde Convention, du 27 septembre 1996, facilite de manière significative les conditions générales de l'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne.

Depuis le Conseil européen de Dublin de décembre 1996, une stratégie de lutte contre la criminalité organisée transfrontalière est mise en place. Un groupe de travail spécifique a d'ailleurs été réorganisé après le Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997 pour respecter les engagements pris par l'Union. Le « *groupe multidisciplinaire sur la criminalité organisée* » a ainsi contribué à la mise en place d'un réseau judiciaire européen destiné à faciliter l'entraide. A terme, plusieurs dispositions devraient consacrer la réalité de l'espace judiciaire européen (et ce dans le respect des libertés) comme la transmission directe des demandes d'entraide entre les autorités judiciaires, l'audition à distance par vidéo-conférence, ou la modernisation du régime juridique des interceptions téléphoniques pour contrer les moyens modernes de communication utilisés par les organisations criminelles.

2.2.3 Les coopérations bilatérales complémentaires

Au delà de l'harmonisation européenne dont l'objectif est la recherche du consensus selon le principe du « *plus petit dénominateur commun* », certains Etats cherchent à développer davantage ou à renforcer sur un plan bilatéral les normes adoptées par l'Union. Il s'agit de répondre ainsi à des besoins spécifiques qui sont la traduction d'intérêts stratégiques conjoints, liés par exemple à l'existence commune d'une zone frontalière ouverte de développement économique. Parallèlement, une coopération plus spécialisée peut s'avérer nécessaire, en matière douanière par exemple, lorsque deux Etats doivent faire face à une même menace spécifique.

Aussi, la Convention d'Application de l'Accord de Schengen (C.A.A.S.), dont l'ensemble des dispositions a désormais été intégré au corpus juridique du T.U.E. signé à Amsterdam, le 2 octobre 1997, prévoit-elle une coopération renforcée entre deux pays frontaliers¹⁸ lorsque ces derniers l'estiment nécessaire. Sur la base de ce texte, la France a, par exemple, signé ou négocie encore actuellement des *accords intergouvernementaux de coopération policière et douanière* avec ses voisins frontaliers¹⁹. Le texte des accords signés s'articule selon le même schéma : d'une part, la création de *Centres de Coopération Policière et Douanière (C.C.P.D.)*, structures destinées à faciliter l'échange de renseignements, et d'autre part, la coopération directe entre unités de police, de gendarmerie et de douane.

Les *C.C.P.D.*²⁰ sont situés sur les frontières et regroupent des représentants des services des deux pays riverains. Ils ont pour but de favoriser le bon déroulement de la coopération transfrontalière, en facilitant la lutte contre l'immigration irrégulière, la délinquance frontalière, les trafics illicites, et en aidant à prévenir les menaces à l'ordre public. Ils ne possèdent aucune compétence opérationnelle mais concourent au bon échange des informations à caractère local. Ils participent aussi à la préparation des mesures de réadmission des étrangers en situation irrégulière, fournissent une aide à la préparation et au soutien des observations et des poursuites transfrontalières, et contribuent à la coordination d'actions conjointes de surveillance dans la zone frontalière.

La coopération directe entre les unités illustre, quant à elle, le caractère opérationnel des relations transfrontalières. Elle autorise les enquêtes transfrontalières en simplifiant la procédure pénale entre les deux pays et permet une coordination directe des unités pour tout événement à caractère transnational. Chaque échelon de commandement peut ainsi prendre, avec son homologue étranger, tous les contacts nécessaires. En revanche, l'exécution autonome de mesures de police dans le pays voisin n'est pas autorisée. La coopération directe entre unités est également exclue si une demande d'entraide ou l'exécution de celle-ci nécessite le recours à des mesures de contrainte à l'encontre des personnes. Dans ce cas, la voie traditionnelle de l'entraide judiciaire s'applique.

2.3 Le développement d'outils techniques

2.3.1 La police technique et scientifique : un outil essentiel

L'ensemble des services de police judiciaire concourent au même objectif de lutte contre la criminalité organisée. La recherche et le recueil d'indices sur les scènes de crime deviennent aujourd'hui la condition essentielle de la réussite des enquêtes. C'est pourquoi, tous les pays européens ont cherché à spécialiser certains de leurs services dans des domaines de compétence précis et à se doter des moyens les plus modernes que sont les laboratoires de police technique et scientifique. Cette approche novatrice est la caractéristique même d'une stratégie moderne de lutte contre la grande criminalité transnationale.

¹⁸ Il s'agit de l'article 39§5 de la C.A.A.S.

¹⁹ Avec l'Italie, le 3 octobre 1997, l'Allemagne, le 9 octobre 1997 et l'Espagne, le 7 juillet 1998.

²⁰ Le premier *C.C.P.D.* a été ouvert le 10 mars 1999 à Offenbourg en Allemagne. Deux sont en gestation avec l'Italie et quatre avec l'Espagne. D'autres sont envisagés, à terme, avec tous les pays frontaliers de la France.

De grands laboratoires de police scientifique et technique ont donc été créés dans les pays de l'Union européenne dans les dernières décennies du XX^e siècle²¹. La criminalistique a pour vocation d'utiliser la science pour rechercher les preuves d'infractions pénales. Son champ d'application est particulièrement vaste car tout objet saisi sur les lieux du crime peut donner lieu à analyse. Outre les domaines bien connus comme la balistique, d'autres disciplines développées récemment modifient dans une large mesure certains aspects de l'enquête criminelle. Sans détailler l'ensemble des domaines d'application, force est de constater plus particulièrement que l'exploitation des empreintes génétiques a connu un développement foudroyant ces dernières années. Le profil génétique d'une personne peut être obtenu à partir de traces microscopiques, puis comparé à celui des victimes et des suspects avec toutes les garanties de fiabilité possibles.

Le droit ne suit cependant pas le même rythme que la science et les législations en la matière divergent d'un pays à l'autre de l'Union européenne pour des questions liées au respect et à la garantie des libertés individuelles. La mise en œuvre d'un fichier des empreintes génétiques à l'échelle européenne, à l'instar du S.I.S. pour Schengen, est loin d'être acquise.

2.3.2 *INTERNET* et la lutte contre la cybercriminalité

La criminalité informatique peut s'articuler autour de trois grandes catégories d'infractions : celles liées à la provocation ou à l'apologie du crime et qui peuvent mettre en péril les mineurs, celles qui sont liées au développement des escroqueries et des trafics divers et celles qui sont dirigées contre le fonctionnement des réseaux, comme les contrefaçons de logiciels. Le paradoxe en la matière est que le support même de ce type de criminalité, souvent internationale, constitue également son meilleur moyen de lutte puisqu'une surveillance constante en constitue la base. La coopération policière en est facilitée, même si le cadre juridique est mal défini. La priorité de l'Union européenne en matière de lutte contre la cybercriminalité est donc, là aussi, de fixer un cadre juridique commun aux pays membres.

L'évolution rapide des technologies de l'information et des communications, avec Internet en particulier, pose de plus en plus de problèmes aux autorités chargées de l'application des lois. La criminalité informatique n'est, en fait, qu'un seul mode d'action nouveau qui permet de commettre de façon plus rapide, voire plus discrète, nombre d'infractions existantes, comme l'escroquerie par exemple, grâce à la falsification ou au détournement des moyens de paiement électroniques. Concernant d'autres infractions, la difficulté réside dans la différence des législations au sein de l'Union et à la dimension internationale des réseaux informatiques : peut-on, par exemple, reprocher à un Hollandais de mettre sur un site *Web* situé aux Pays-Bas mais accessible depuis la France, de l'information sur le cannabis, alors que son acte ne viole pas, a priori, la loi locale ? Dans le même ordre d'idées, un enquêteur peut-il, lors d'une perquisition, atteindre et exploiter des données stockées à l'étranger sans porter atteinte à la souveraineté de l'Etat détenteur ?

Les instances européennes se sont saisies de l'ensemble du problème pour lancer des réflexions sur la lutte contre la criminalité informatique. Un dispositif de surveillance du réseau Internet existe désormais avec des points de contacts

²¹ En France, l'*Institut de Recherche Criminelle de la Gendarmerie Nationale (IRCGN)* a été créé en 1990. C'est actuellement l'un des plus modernes d'Europe.

opérationnels 24h/24h dans les pays de l'Union afin de déceler au mieux les informations illicites mais fugaces, et repérer les sites qui en sont à l'origine. En ce qui concerne les télécommunications, la résolution du Conseil de l'Union du 17 janvier 1995, relative à l'interception légale, a rapidement montré ses limites face aux nouvelles technologies, en particulier les téléphones portables non repérables directement lorsque la communication transite par satellite.

2.3.3 Les spécificités de la coopération douanière

La lutte contre la fraude est une priorité des services de douane car elle met en jeu aussi bien des intérêts financiers nationaux et communautaires que la santé ou la sécurité du public. La coopération douanière a pour but, dans ce contexte, d'apporter un concours important à la sécurité intérieure de l'Union européenne par le contrôle des frontières extérieures de l'espace européen et par l'application des réglementations liées aux transports. Son objectif vise également à contrer les trafics illicites et l'immigration clandestine. Cette coopération repose sur des pouvoirs et des moyens d'investigation particulièrement adaptés.

Aussi, en complément des travaux européens sur la coopération policière et judiciaire, figure également une réflexion approfondie sur la coopération douanière au sein des instances du Conseil de l'Union. La coopération douanière européenne est particulièrement active. Elle repose sur un réseau d'attachés douaniers et d'officiers de liaison, en poste dans l'Union européenne, mais aussi dans les pays tiers jugés sensibles. Il s'agit de détecter les trafics potentiels, au mieux à leur source, ou au moins au moment du franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne, qu'elles soient terrestres (surveillance des ensembles routiers), maritimes (surveillance des conteneurs dans les ports) ou aériennes (aéroports internationaux, en particulier). Les douanes européennes sont aussi, dans une large mesure, impliquées dans le fonctionnement de l'*Office européen de lutte anti-fraude*²² (O.L.A.F.). Cet office, chargé de la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et de la lutte contre les contrefaçons de l'Euro, dépend directement de la Commission européenne.

Outre les pouvoirs d'investigation propres aux agents des douanes, des instruments de détection et de contrôle, de haute technologie, sont désormais mis en œuvre dans l'Union, en plus des traditionnels détecteurs à rayons X qui décèlent les objets dissimulés, ou autres détecteurs de radioactivité. Ainsi, les « *Sycoscan* » qui concilient efficacité des contrôles et fluidité du trafic, permettent de visualiser l'intérieur des conteneurs et des ensembles routiers sans ouvrir le chargement. Les « *lonscan* » qui allient mobilité et rapidité des contrôles, permettent de déceler et d'analyser, en quelques secondes, la présence d'une trentaine de variétés de drogues et d'explosifs. Les « *Densimètres* » sont des appareils de mesure de densité qui indiquent la présence d'espaces creux pouvant servir de cachette, dans les bagages des voyageurs ou dans le fret.

L'Union européenne a donc élaboré progressivement une stratégie de lutte contre la criminalité organisée qui couvre un vaste éventail d'activités. Cette stratégie s'est traduite par la définition de normes juridiques communes et inédites et par la

²² L'O.L.A.F. a succédé, le 1^{er} juin 1999, à l'*unité de coordination de la lutte anti-fraude* (U.C.L.A.F.).

mise en œuvre de moyens originaux et complémentaires. De nouvelles structures ont été créées, souvent ex-nihilo, soit à l'initiative de quelques Etats précurseurs, soit après un intense travail de réflexion commune. Ces diverses actions, parfois dispersées, ont finalement été, pour la plupart, intégrées au nouveau traité de l'Union européenne, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997, et ce dans la logique des engagements pris cinq ans plus tôt à Maastricht ; le but étant de donner une cohérence globale à l'ensemble du dispositif.

3 Le traité d'Amsterdam : vers une stratégie globale ?

Une étape essentielle est franchie depuis le 1^{er} mai 1999 avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Trois changements majeurs sont à souligner. Le premier concerne la modification du « 3^{ème} pilier » qui s'intitule désormais « *coopération policière et judiciaire en matière pénale* ». Le traité d'Amsterdam prévoit en effet, avec son article 30-2, un rôle accru pour EUROPOL qui sera plus qu'un simple centre d'échange d'informations : la présence de magistrats dans l'Office et la possibilité d'enquêtes conjointes sur les territoires nationaux avec les personnels d'EUROPOL sont désormais envisagées. Le deuxième changement concerne l'intégration de l'« *acquis Schengen* » dans le traité sur l'Union européenne : une partie de cet acquis, essentiellement les questions liées à l'asile, l'immigration et la libre circulation des personnes, sera communautarisée d'ici quatre ans, c'est-à-dire intégrée au « 1^{er} pilier ». Le troisième changement concerne le développement des coopérations renforcées : l'idée est de leur attribuer un caractère « *interpilier* » en les rattachant directement au Conseil de l'Union et non plus au seul Conseil des ministres compétent. Une véritable stratégie globale de lutte contre le crime organisé prend ainsi forme dans l'Union européenne.

3.1 Les principes retenus par L'Union européenne

3.1.1 Une communautarisation qui progresse

Le traité d'Amsterdam reconnaît 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 tout d'abord assuré par la « *communautarisation* », c'est-à-dire la prise de décision à la majorité qualifiée, des questions relatives à l'asile, l'immigration et autres politiques relatives à la libre circulation des personnes (Titre IV du traité). En effet, 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, notamment pour les questions relatives au franchissement des frontières extérieures, aux conditions de délivrance des visas, à l'asile et à l'immigration.

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. Mais le passage à la majorité sera possible pour les autres sujets dès 2004, fin de la période probatoire de cinq ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. D'ici là sur ces sujets (asile, immigration, emploi irrégulier, regroupement familial, coopération judiciaire, frontalière et policière contre le crime organisé ou la drogue), les Etats devront avoir suffisamment harmonisé leurs politiques pour que la « *communautarisation* » prévue par le traité d'Amsterdam devienne une réalité.

Ainsi, en conférant un caractère communautaire aux politiques d'asile et d'immigration (ce qui a nécessité une modification de la Constitution française pour pouvoir ratifier le traité d'Amsterdam), un pas supplémentaire est franchi dans le sens d'une plus forte interdépendance des Etats pour ces matières qui touchent la sécurité, non sans conséquences sur la coopération policière et judiciaire.

3.1.2 L'intégration de l'acquis Schengen

Elaborée en marge de l'Union européenne, la Convention Schengen ne comprend pas les mêmes Etats, en particulier la Grande-Bretagne et l'Irlande qui n'adhèrent pas totalement au principe de libre circulation. C'est pourquoi l'intégration de l'« *acquis Schengen* », prévue néanmoins par le protocole n° 2 du traité d'Amsterdam, a nécessité une série de délicates négociations au sein des instances européennes dans la mesure où certaines questions relevaient jusqu'alors de la souveraineté des Etats, comme celles, déjà évoquées, relatives à l'asile ou à la délivrance des visas. Mais l'objectif essentiel reste de généraliser les principes de la coopération policière et judiciaire Schengen au niveau de l'Union et, à terme, aux futurs pays candidats à l'adhésion qui doivent d'ores et déjà adapter leur législation.

La généralisation de la libre circulation à l'ensemble de l'Union prévoit des mesures compensatoires pour les pays restés jusqu'alors en dehors du système. La Grande-Bretagne et l'Irlande conserveront cependant leurs contrôles aux frontières intérieures avec les autres Etats membres de l'Union et pourront, au cas par cas, décider de reprendre tout ou partie de l'« *acquis Schengen* ». A noter, que les autres pays conservent également la possibilité de rétablir les contrôles sur leurs propres frontières intérieures en vertu de la clause de sauvegarde de l'article 2§2 de la Convention Schengen qui stipule que « *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 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 traité d'Amsterdam représente un changement fondamental quant à la nature et à la portée de la coopération opérationnelle. Cette décision répond parfaitement aux objectifs stratégiques de l'Union européenne en matière de sécurité, dans la mesure où elle devrait insuffler une vitalité nouvelle aux travaux de lutte contre la criminalité transfrontalière en augmentant le nombre des acteurs concernés et en élargissant la portée des décisions prises.

3.1.3 La redéfinition du processus décisionnel

L'ensemble des dispositions prévues par le traité d'Amsterdam doivent ensuite être traduites en mesures concrètes d'application, afin de fixer les conditions de la coopération policière et judiciaire. C'est notamment le rôle des « *groupes de travail du 3^{ème} pilier* »²³ qui réunissent régulièrement au sein du Conseil de l'Union à Bruxelles des « *experts* » représentant les administrations concernées de chaque Etat membre. Travaillant sur des matières précises, en vertu de mandats bien définis, ces groupes sont chargés de préparer les instruments juridiques qui seront ensuite adoptés par le Conseil de l'Union.

Les instruments juridiques prévus à l'origine par le traité de Maastricht pour les questions du « *3^{ème} pilier* » se sont révélés peu efficaces, en raison du débat qui s'était instauré sur leur caractère contraignant ou non (actions et positions communes) et de la règle de l'unanimité qui caractérise la prise de décision dans ces matières. Le traité d'Amsterdam a supprimé l'action commune et l'a remplacée par deux nouveaux instruments plus contraignants (article 34) : les « *décisions-cadres* » qui permettent de rapprocher les dispositions législatives et réglementaires des Etats membres (obligation de résultats, mais liberté de choix de l'outil juridique, à l'instar de la directive communautaire), et les « *décisions* » (prises à toute autre fin) qui, en revanche, ne touchent pas aux dispositions législatives et réglementaires. A cela s'ajoute le un pouvoir d'initiative attribué à la Commission qui le partage désormais avec les Etats membres. Quant aux « *conventions* », un mécanisme de flexibilité est introduit, puisque, dès leur ratification par la moitié des Etats membres, elles pourront entrer en vigueur entre ces Etats.

La Cour de justice des communautés européennes (C.J.C.E.) obtient, quant à elle, une compétence dans le cadre du « *3^{ème} pilier* » de manière limitée, facultative et différenciée : la validité des « *décisions-cadres* » et des « *décisions* » pourra être attaquée lors d'un recours en annulation formulé par la Commission ou par un Etat membre. Pour ce qui est du recours préjudiciel, chaque Etat membre reste libre d'en confier l'exercice aux juridictions nationales de son choix.

Enfin, le développement des coopérations renforcées en matière de lutte contre la criminalité organisée est l'un des objectifs du traité d'Amsterdam. Ainsi, de nouveaux groupes de travail à compétence plus large ont été mis sur pied : l'idée a été de leur attribuer un caractère « *interpilier* » en les rattachant directement au Conseil de l'Union. Cinq groupes d'experts de haut niveau sont ainsi créés, parmi lesquels on peut citer le « *groupe multidisciplinaire sur la criminalité organisée* », chargé de l'analyse stratégique du phénomène et de la coordination de la lutte, ou le « *groupe évaluation collective* », chargé d'examiner l'état de préparation des pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne²⁴.

²³ Sans en donner la liste exhaustive, on peut citer parmi les plus représentatifs, les groupes « *coopération policière* », « *Europol* », « *coopération douanière* », « *coopération judiciaire en matière pénale* », etc. Ils sont subordonnés à une instance de coordination appelée « *comité de l'article 36* » (ex-comité K4 de Maastricht), lui-même subordonné au « *COREPER* » (comité des représentants permanents du Conseil de l'Union).

²⁴ Les trois autres groupes sont les suivants : le « *Comité permanent Schengen* », le « *groupe horizontal drogue* » et le « *groupe de haut niveau Asile et Migration* ».

3.2 La priorité donnée à Europol

3.2.1 L'extension progressive des mandats

Créée à l'origine pour lutter contre les trafics de stupéfiants en Europe, l'office de police européen (dont la dénomination d'origine était l'*U.D.E., Unité Drogue EUROPOL*), a vu son mandat initial progressivement élargi pour tenir compte des besoins des pays membres. Ainsi, 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 EUROPOL concerne désormais non seulement le trafic illicite de drogue, mais aussi le trafic illicite de matières nucléaires et radioactives, la criminalité liée aux filières d'immigration clandestine, le trafic illicite de véhicules, la traite des êtres humains, ainsi que les organisations criminelles impliquées dans ces domaines et les activités de blanchiment s'y rapportant.

Limitée à ses débuts quasi-exclusivement aux seules affaires de trafic de stupéfiants au sein de l'Union européenne, le mandat initial d'EUROPOL a donc été progressivement élargi au gré des besoins de sécurité formulés par les Etats membres ou au gré des événements. Ainsi, cette extension du mandat, entreprise peu après le début des activités opérationnelles d'EUROPOL, le 3 janvier 1994, a été marquée par deux « *actions communes* » du Conseil de l'Union en date du 10 mars 1995 et du 16 décembre 1996, cette dernière action commune, faisant entrer la traite des êtres humains dans le mandat de l'*U.D.E.*, a été adoptée à l'époque où plusieurs affaires de pédophilie (dont l'affaire Dutroux en 1996) avaient été révélées en Belgique. Enfin, la dernière extension du mandat d'EUROPOL concerne les affaires liées au terrorisme, depuis le 1^{er} janvier 1999. D'autres extensions sont envisagées ; elles sont d'ores et déjà à l'étude. Il s'agit de la criminalité organisée des pays de l'Est (des contacts ont été pris pour évaluer les besoins de coopération avec la Russie et les anciennes républiques soviétiques), de la contrefaçon de l'Euro (un groupe y travaille depuis le 1^{er} juillet 1999) et des autres moyens de paiement, mais aussi de la criminalité liée à l'informatique et aux hautes technologies.

L'échange et l'analyse de ces phénomènes criminels permettra donc, à terme, grâce à l'extension progressive des mandats d'EUROPOL, d'avoir une vision globale d'une fraction importante de la criminalité organisée transnationale qui menace l'espace européen. Une aide est ainsi fournie aux forces de police des Etats membres dans la conduite de leurs enquêtes, sans préjudice de leurs prérogatives nationales et dans le strict respect des souverainetés. EUROPOL n'a cependant pas vocation (du moins dans un avenir proche) à devenir une sorte de police fédérale qui aurait vocation à se substituer aux forces nationales, à l'instar du F.B.I. américain. Sa plus-value réside essentiellement dans sa capacité d'analyse des phénomènes criminels qui permettent, notamment, des études très précises sur des sujets bien ciblés comme, par exemple, les réseaux africains de trafiquants ou l'implication de groupes des pays de l'Est dans le crime organisé en Europe occidentale.

3.2.2 Un outil d'analyse stratégique : le TECS

Dès que deux Etats membres sont concernés, EUROPOL est chargé de l'échange et de l'analyse stratégique d'informations sur les domaines de son mandat. Le TECS (*The Europol Computer System*) est l'outil informatique qui assure cette

fonction. Sa base de données est alimentée par les informations fournies par les pays membres qui communiquent les identités des personnes condamnées ou soupçonnées d'avoir commis (ou susceptibles de commettre) les infractions qui relèvent du mandat. Des informations diverses sont également recueillies auprès des sources ouvertes des pays et des organisations tierces (INTERPOL par exemple)²⁵.

EUROPOL dispose ainsi d'un système informatisé contenant les informations qui relèvent de son mandat et qui concernent un nombre croissant de personnes. Les unités nationales EUROPOL (*U.N.E.*) et les officiers de liaison détachés auprès d'EUROPOL (*O.L.E.*) ont accès à ce système. Par ailleurs, EUROPOL gère des « *fichiers de travail à des fins d'analyse* ». Ces fichiers, qui comportent parfois des données non confirmées, dites « *informations douces* », recensent les auteurs, témoins ou victimes réelles ou potentielles d'infractions criminelles. Ces données d'analyse ne sont accessibles qu'au directeur et ses adjoints, ainsi qu'aux membres désignés pour composer le groupe d'analyse constitué pour chaque affaire.

Un « *système d'index* » permet, en outre, à tous les *O.L.E.* de savoir qu'une analyse est en cours, en leur fournissant quelques informations très limitées. Ce système autorise néanmoins les *O.L.E.* de faire valoir leur « droit d'en connaître » au nom de leur Etat membre. L'accès aux données EUROPOL, notamment aux fichiers de travail à des fins d'analyse revêt une importance stratégique qui a longtemps suscité des débats passionnés au sein du Conseil de l'Union. Un corpus juridique très contraignant gère désormais cette question, et ce dans le respect des libertés individuelles, comme l'ont exigé la plupart des Etats membres.

EUROPOL dispose donc d'un outil informatique dédié à la criminalité qui complète efficacement le Système d'Information Schengen (*S.I.S.*). Cela lui confère, avec ses quatre cents agents actuels, un potentiel en analyse criminelle difficilement égalable qui lui permet de suppléer, ou plus simplement d'appuyer, des initiatives que certains Etats membres ne pourraient pas mener seuls à leur terme.

3.2.3 Les premières opérations d'envergure

L'article 30 du traité d'Amsterdam permet à EUROPOL, dans les cinq ans qui suivent la date d'entrée en vigueur du traité (1^{er} mai 1999), de faciliter et d'appuyer la préparation et encourager la coordination et la mise en œuvre d'actions spécifiques et d'enquêtes menées par les autorités des Etats membres, y compris des actions opérationnelles d'équipes conjointes, comprenant des représentants d'EUROPOL à titre d'appui. Il permet aussi de demander aux autorités compétentes des Etats membres de mener et de coordonner leurs enquêtes dans des affaires précises. De plus, l'établissement de contacts entre magistrats et enquêteurs spécialisés dans la lutte contre le crime organisé, en liaison étroite avec EUROPOL, pourra être encouragé. Il s'agit d'une nette avancée par rapport aux dispositions de la convention du 26 juillet 1995 qui confinait EUROPOL à une centrale d'information. Ainsi, de simple organisation d'échange d'informations, EUROPOL devrait devenir, à terme, une organisation dotée de pouvoirs opérationnels. C'est pourquoi, une réflexion sur le positionnement européen des autorités judiciaires vis-à-vis d'EUROPOL est déjà engagée pour étudier les mécanismes de contrôle possibles.

²⁵ Des règlements particuliers d'application de la convention définissent des normes strictes en la matière.

Sans attendre l'application de ces dispositions prometteuses, les résultats enregistrés par EUROPOL sont d'ores et déjà encourageants, comme le montrent les exemples qui suivent. En matière de lutte contre les trafics de stupéfiants, l'opération CARL initiée en mai 1997 par la Suède s'est soldée en 1998 par la saisie de 62 kg d'amphétamines et de 160 kg de cannabis ; 25 personnes ont été interpellées en Suède, au Danemark, en Allemagne et en Espagne. L'opération PRISTINA a permis au cours de l'année 1998 d'identifier plus de 5000 personnes dans 9 pays de l'Union et 6 pays tiers impliqués dans d'autres trafics de drogue ; au total, plus de 40 personnes ont été arrêtées et 170 kg d'héroïne saisis. Ces exemples sont caractéristiques du travail fourni, à la demande des pays membres, par les officiers de liaison et les analystes d'EUROPOL à partir de données diverses fournies par l'ensemble des services de police et de douane de l'Union.

3.3 Les engagements du sommet de Tampere

3.3.1 Les relations avec les pays tiers

En matière de sécurité, l'une des principales préoccupations de l'Union européenne est de gérer au mieux les flux d'immigration légale à destination du continent européen et de lutter en priorité contre toutes les formes de l'immigration clandestine. C'est pourquoi, le Conseil européen de Tampere en Finlande, les 15 et 16 octobre 1999, a fait figurer dans le relevé de conclusion final, l'ambition d'une approche globale des questions de migrations en partenariat avec les pays d'origine.

En effet, l'espace de liberté qui s'est étendu à la majeure partie de l'Union européenne n'est pas considéré comme une prérogative de ses seuls citoyens. Son existence même attire du monde entier nombre de personnes privées de cette liberté. L'Union se fixe donc pour objectif d'élaborer des politiques communes dans les domaines de l'asile et de l'immigration, tout en tenant compte de la nécessité d'exercer un contrôle cohérent aux frontières extérieures afin de stopper l'immigration clandestine. Il s'agit de prendre en compte les aspects politiques de la question, y compris les droits de l'Homme et les questions de développement dans les pays d'origine et de transit. Le « *Groupe de haut niveau Asile et Migration* », institué par le Conseil avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, est chargé d'élaborer les plans d'action qui répondent à cet objectif. Plus concrètement, une aide aux pays d'origine et de transit devrait être accrue, afin de faciliter les retours volontaires et de permettre aux autorités de ces pays de renforcer leurs moyens de combattre efficacement la traite des êtres humains et de satisfaire à leurs obligations en matière de réadmission des clandestins arrêtés dans les pays de l'Union.

Les relations de l'Union européenne avec les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion, les P.E.C.O., sont également très soutenues. Dans la perspective de leur intégration dans l'Union, à plus ou moins long terme selon les cas, ces pays doivent atteindre un niveau de développement compatible avec celui des Etats membres. Cet objectif touche également les domaines qui intéressent le « *3^{ème} pilier justice et affaires intérieures* » du T.U.E., en particulier l'ensemble du corpus juridique pénal en vigueur, y compris son application : l'action des forces de sécurité et l'exercice de la justice doivent être conformes aux standards de l'Union. A cet effet, le Conseil a décidé d'associer ces pays aux divers programmes d'échange et de coopération, notamment dans le domaine du contrôle des frontières.

L'assistance aux P.E.C.O. se traduit ainsi par de multiples actions de formation, sous financement européen, comme par exemple les programmes d'assistance, tels PHARE, FALCONE ou OISIN qui se traduisent par des échanges réguliers de personnels et par la mise sur pied de projets plus concrets dans les pays intéressés. A noter aussi, l'existence de coopérations moins formelles qui résultent d'initiatives originales, à l'instar de l'A.E.P.C., l'association des écoles supérieures de police européennes. Cette association s'emploie, entre autres missions, à apporter une assistance aux P.E.C.O. et bénéficie, à ce titre, d'un concours financier de la Commission européenne.

3.3.2 L'ambition d'un véritable espace européen de justice

L'ambition de l'Union concerne également la création d'un véritable espace européen de justice. En effet, l'incompatibilité ou la complexité des systèmes juridiques et administratifs des Etats membres ne doivent pas empêcher ou dissuader les particuliers ou les entreprises d'exercer leurs droits. Cela concerne les possibilités d'un meilleur accès à la justice en Europe par l'établissement de normes communes minimales, par exemple. Il s'agit aussi d'établir une reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires prononcées par les tribunaux des Etats membres et faciliter les procédures d'extradition, entre autres.

Le renforcement de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et des jugements facilite, d'une part, la coopération entre les magistrats des Etats membres de l'Union, et garantit, d'autre part, la protection judiciaire des droits de la personne. Ce principe, approuvé par le Conseil européen de Tampere, est la pierre angulaire de la coopération judiciaire tant en matière civile que pénale. Le Conseil invite d'ailleurs les Etats membres à appliquer le principe de reconnaissance mutuelle 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.

La Convention sur l'extradition simplifiée, du 10 mars 1995, prévoit la faculté pour la personne réclamée, de consentir, sous certaines conditions, à sa remise à partir d'une simple demande d'arrestation provisoire. Cette convention permet de traiter plus rapidement une grande majorité des dossiers d'extradition. Une seconde convention, du 27 septembre 1996, devrait simplifier de manière significative les conditions générales de l'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne²⁶. L'esprit de ces deux conventions se fonde sur la confiance qu'il convient d'accorder aux systèmes juridiques des Etats membres. En matière de coopération judiciaire, le traité d'Amsterdam affirme, en outre, que chacun des partenaires doit être respectueux de l'Etat de droit. Dès lors, on peut s'interroger sur l'avenir qu'il convient de réserver à des pratiques comme le principe de la non extradition des nationaux dans le cadre de l'Union européenne.

L'objectif néanmoins fixé par le Conseil européen de Tampere en matière de coopération judiciaire reste la suppression de la procédure formelle d'extradition entre Etats membres pour les personnes qui tentent d'échapper à la justice après avoir fait l'objet d'une condamnation définitive. Il s'agirait tout simplement de remplacer cette procédure d'extradition par un simple transfèrement des personnes, conformément à l'article 6 du traité d'Amsterdam. Par ailleurs, sans préjudice du

²⁶ Des difficultés subsistent comme l'a encore montré récemment l'affaire Rezala déjà évoquée.

principe du droit à un procès équitable, le Conseil a reconnu qu'il convenait d'élaborer des procédures accélérées d'extradition. 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 (C.A.A.S.).

Le Conseil européen de Tampere a émis le souhait de voir instaurées des normes minimales communes pour la protection des victimes de la criminalité, notamment en ce qui concerne leur accès à la justice et leur droit à réparation, y compris au remboursement des frais de justice. Cette dernière proposition répond bien évidemment au souci légitime d'éviter toute éventuelle impunité de criminels dont les victimes n'auraient pas les moyens matériels d'engager de lourdes procédures de justice pour assurer leur défense.

En dernier lieu, le Conseil européen a décidé, dans le cadre du renforcement de la lutte contre les formes graves de criminalité organisée, de créer une unité, appelée « *EUROJUST* », composée de procureurs, de magistrats ou d'officiers de police ayant des compétences équivalentes, détachés par chaque Etat membre. Cette unité aurait pour mission de contribuer à une bonne coordination entre les unités nationales chargées des poursuites pénales. Elle apporterait son concours dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité organisée, notamment sur la base de l'analyse effectuée par EUROPOL. En outre, elle serait chargée de coopérer étroitement avec l'ensemble des autorités judiciaires des Etats membres afin, notamment, de simplifier l'exécution des commissions rogatoires. L'objectif fixé est de conclure une convention sur ces sujets avant la fin de l'année 2001.

3.3.3 L'accélération de la construction policière et judiciaire européenne

Sur un plan concret, les instruments juridiques de coopération policière au niveau de l'Union européenne sont de plus en plus nombreux. Ils résultent d'un compromis entre, d'une part, le choix d'un système communautaire qui confère à la Commission un rôle central, renforçant ainsi les pouvoirs du Parlement européen, d'autre part, le choix d'un système de coopération intergouvernemental qui nécessite un vote à l'unanimité du Conseil sur des questions pour lesquelles les Etats veulent conserver leur souveraineté, et enfin, du choix d'une coopération strictement bilatérale entre deux Etats membres. A noter également l'existence de coopérations moins formelles qui résultent d'initiatives originales, à l'instar de l'A.E.P.C., l'association des écoles supérieures de police européennes, déjà évoquée. Cette accélération de la construction policière européenne, confirmée par les engagements du sommet de Tampere, prend en compte la nécessité de préparer les pays candidats à l'adhésion. Il s'agit de leur faciliter l'adoption progressive des normes juridiques européennes avant leur entrée dans l'Union.

La construction policière et judiciaire couvre donc un large spectre de compétence, y compris dans le domaine de la prévention de la criminalité au niveau de l'Union, comme cela a été réaffirmé lors du Conseil européen de Tampere. Cette politique de prévention s'appuie d'abord sur les programmes nationaux. Cependant, il s'agit ici encore de rechercher une cohérence globale des actions menées par la définition commune de priorités devant être dégagées. Les Quinze ont convenu, à cet égard, qu'il était nécessaire d'encourager l'échange des meilleures pratiques et de renforcer les contacts et échanges entre autorités compétentes et organismes

spécialisés en la matière. Les priorités fixées concernent la délinquance chez les jeunes, la criminalité urbaine et celle liée à la drogue.

En matière répressive, il a été décidé d'intensifier la coopération entre les autorités des Etats membres, à l'occasion d'enquêtes sur les activités criminelles transfrontalières. Les équipes communes d'enquêtes, pourtant prévues par le traité d'Amsterdam, n'ont pas encore été réellement réunies en raison d'inerties propres à chaque service ou de procédures marquées par l'attachement à la souveraineté nationale²⁷. Un engagement a été néanmoins pris pour encourager davantage ce genre d'expériences opérationnelles en lieu et place des échanges ponctuels d'« observateurs » fréquemment pratiqués. Les priorités fixées dans ce cadre concernent, dans un premier temps, la lutte contre les trafics de drogues, la traite des êtres humains et le terrorisme. A terme, des règles précises seront établies pour permettre aux représentants d'EUROPOL de participer pleinement, le cas échéant, à ces équipes à titre de soutien.

Une structure de liaison opérationnelle composée de divers responsables des forces de police européennes devrait voir le jour à terme. Elle devrait permettre à ses membres d'échanger, en coopération avec EUROPOL, expériences, meilleures pratiques et informations sur les tendances de la criminalité transfrontalière. Elle contribuerait même à l'organisation d'opérations d'envergure. Parallèlement, EUROPOL devrait voir son rôle renforcé par le fait qu'il recevra des données opérationnelles des Etats membres et qu'il sera habilité à leur demander d'engager, de mener ou de coordonner des enquêtes, voire de créer des équipes communes d'enquêtes multinationales, pour les formes les plus graves de la criminalité transnationale. Cette évolution lente vers un organisme supranational (sans toutefois tendre vers un office fédéral à l'américaine) marque une volonté politique affirmée de l'Union européenne en matière de coopération policière qui dépasse déjà nettement les objectifs affichés dans le traité initial de Maastricht.

En matière de formation enfin, une académie de police européenne sera également créée, à terme, pour former les hauts responsables des forces de police de l'Union. Elle consistera, dans un premier temps en un réseau d'instituts nationaux de formation qui devrait logiquement s'appuyer sur la structure existante de l'A.E.P.C., et qui serait ouvert aux représentants des pays candidats à l'adhésion.

L'Union européenne, au travers du traité d'Amsterdam de 1997 et du Conseil européen de Tampere de 1999, développe donc une véritable stratégie globale de lutte contre la criminalité organisée transnationale. EUROPOL en est l'instrument majeur. La coopération judiciaire complète efficacement les coopérations policières et douanières. L'objectif annoncé, à plus long terme, reste encore de parvenir à une définition commune des principales incriminations et sanctions, en particulier en matière de criminalité financière, trafic de drogue et d'êtres humains ; cela constituerait indéniablement les prémices d'un futur « code pénal » européen.

²⁷ A noter que les accords bilatéraux de coopération policière et douanière signés par la France avec l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne en 1997 et 1998, sur la base de l'article 39§5 de la C.A.A.S., prévoient la constitution de patrouilles mixtes de forces de sécurité dans les zones frontalières. La ratification tardive de ces accords n'a pas encore permis de mesurer les conséquences de ces dispositions novatrices.

CONCLUSION

La construction européenne, articulée à l'origine autour de la réalisation d'un vaste marché intérieur a été, entre autres²⁸, complétée par l'intégration de la « *sécurité intérieure* » avec la conclusion du traité de Maastricht en 1992, puis par celle du traité d'Amsterdam en 1997. Dans les traités fondateurs, comme celui de Rome de 1957, la sécurité recouvrait surtout des clauses de sauvegarde, sortes de droits de veto, qui permettaient à un Etat de se dispenser d'appliquer certaines dispositions du droit communautaire. Aujourd'hui, avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam le 1^{er} mai 1999, cette question est désormais appréhendée dans toute sa complexité, et ce avec l'ambition de mettre en œuvre à l'échelle de l'Union européenne (appelée à s'élargir à court terme) une stratégie de lutte contre les diverses formes de criminalité qui la menacent.

En matière de « *justice et d'affaires intérieures* », la notion de sécurité est intimement liée au principe de libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène. Dans ce domaine, les enjeux du moment sont de nature transnationale tant en ce qui concerne la sécurité que la maîtrise des flux migratoires. Les Etats devront donc développer leur coopération dans ces domaines, en recherchant l'efficacité opérationnelle des forces de sécurité et en conduisant une réflexion sur un rapprochement de leur législation dans tous les secteurs prioritaires.

Les Etats membres de l'Union devront, en tout état de cause, s'adapter aux bouleversements introduits par le traité d'Amsterdam sur ces questions qui touchent de très près la souveraineté nationale et leur propre sécurité intérieure. Face à la Commission européenne et au Conseil de l'Union qui jouent désormais un rôle majeur, les gouvernements nationaux se doivent d'afficher des volontés politiques fortes pour que le dispositif mis en place réponde parfaitement aux objectifs fixés et évite, au moment de l'élaboration des mesures d'application, les éventuelles solutions rapides de consensus qui pourraient dénaturer les résultats escomptés.

La construction d'un espace policier et judiciaire au sein de l'Union constitue finalement le principal objectif de la politique européenne de sécurité intérieure. Mais au-delà d'une simple coopération technique entre services de police, de douane et de justice des Etats membres, c'est, malgré tout, l'ambition d'une véritable stratégie globale qui se dessine, en raison d'une approche multiforme de la question. C'est d'abord la poursuite d'une harmonisation des législations et des pratiques qui s'impose, puis la recherche d'une coopération généralisée avec les pays susceptibles d'être à l'origine de certaines formes de délinquance ou d'immigration clandestine, et enfin, l'aide soutenue aux pays candidats à l'adhésion. La réalisation d'un « *espace de liberté, de sécurité et de justice* » reste l'objectif final de l'Union européenne, comme l'ont encore affirmé les Quinze à Tampere, le 16 octobre 1999.

²⁸ Il s'agit de ne pas perdre de vue non plus les ambitions affichées par le « 2^{ème} pilier », à savoir la « *Politique Européenne de Sécurité Commune* » (la P.E.S.C.) qui touchent aux domaines encore plus sensibles de la diplomatie et de la défense, et pour lequel une stratégie d'action est encore difficilement perceptible en raison des différences d'appréciation des Etats membres, et ce malgré les engagements pris lors du récent Conseil européen d'Helsinki, les 10 et 11 décembre 1999 (création des instruments politiques et militaires, limités cependant aux seules missions de gestion des crises).

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et études :

- 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 : TREVII, Union européenne, Schengen ; Serge BONNEFOI. Delmas, 1995 (180 pages).

Rapports et communiqués :

- 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 liberté, 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).
- EUROPOL et la coopération policière en Europe : actions et perspectives ouvertes par le traité sur l'Union européenne ; Eric HEILMANN et Yves GAUTIER. Rapport de recherche IHESI-ULP de juin 1996 (96 pages).
- Faut-il proroger la phase transitoire de Schengen ? Paul MASSON. Rapport d'information n° 316 du Sénat de juin 1995, réalisé au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur la phase initiale d'application des accords de Schengen (53 pages).

.../...

Articles :

- 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).

* * *