

Vers des polices européennes ?

*par le Groupe de diagnostic de sécurité n°5
de la quinzième session (2003-2004) de l'IHESI**

Si, depuis quelques années, la sécurité intérieure est devenue l'une des grandes politiques de l'Union européenne, s'orientent-elles pour autant vers des polices européennes ? La réponse à cette question est rien moins qu'évidente.

En effet, comme tous les enjeux européens, le thème de la sécurité divise les citoyens des États membres en des proportions variables d'europhiles, d'europragmatiques et

..... (*) Le présent article est une synthèse du rapport du Groupe de diagnostic de sécurité n° 5 de la quinzième session (2003-2004) de l'IHESI. Ce groupe, présidé par Patrick QUINQUETON, maître des requêtes au Conseil d'État, a rassemblé les auditeurs suivants : Thierry BONNIER, sous-préfet, Pierre-Marie DEUDON, colonel de gendarmerie, Denis DOBO-SCHOENENBERG, sous-préfet, Pierre-Laurent DOUCHEZ, responsable de service sécurité du groupe Caisse d'Épargne, Pierre-Philippe FEYZEAU, colonel de sapeurs-pompiers, Annie GASTELLIER, commissaire divisionnaire, Jacques-Henry HEULS, diplomate, Stéphane JOAHNY, journaliste au *Journal du Dimanche*, Brigitte LAFOURCADE, commissaire divisionnaire, Jean-Pierre LAUBY, inspecteur d'académie, Bénédicte MARTIN, inspecteur des services pénitentiaires, Jean-Michel POREZ, commissaire divisionnaire et Hervé RENAUD, colonel de gendarmerie.

d'euroceptiques. Les auteurs de cet article n'échappant pas à cette diversité de points de vue, ils se sont attachés, plutôt qu'à dresser une grande fresque de l'avenir des polices européennes, à déceler ce qui en détermine l'évolution, pour mieux cerner ce qui est à la fois souhaitable et possible à moyen terme. Soucieux de délimiter notre champ d'investigation, nous avons choisi de nous en tenir aux services de police généralistes, en excluant les « polices » spécialisées dans un domaine particulier (consommation et répression des fraudes, douanes, contrôle fiscal, inspection du travail) car elles obéissent toutes à une logique propre, non susceptible d'être transposée. Ce faisant, il nous est apparu assez vite que le lien entre le développement de politiques européennes de sécurité intérieure et l'apparition de polices européennes intégrées soulève différentes interrogations. Comment, dès lors, faire œuvre de prospective ?

Dans le cadre de cet article, nous commencerons par étudier les grands déterminants de la coopération policière européenne, puis nous aborderons les conditions de son approfondissement et les obstacles auxquels celui-ci se heurte aujourd'hui, un état des lieux à l'issue duquel seront exposés trois grands axes de progression pour l'avenir des polices européennes, à savoir le partage, la mutualisation et l'intégration de leurs ressources.

2

Les principaux déterminants actuels

Les grandes étapes de la coopération policière européenne

La coopération policière au sein de l'Union européenne est née par étapes. Historiquement, sa mise en œuvre renvoie à des collaborations déjà existantes ou à des initiatives intergouvernementales plus récentes, créées au sein de

l'Europe ou dans un cadre plus large pour répondre à la volonté politique de quelques États d'étendre le partenariat ou de rendre rapidement opérationnelle la collaboration entre services policiers.

Alors que le traité de Rome ne prévoit aucune disposition sur la sécurité européenne, les États membres conduisent dès 1975 des « approches coordonnées » afin de trouver ensemble des réponses aux phénomènes de violences qui menacent les démocraties à cette époque (développement de la criminalité transnationale, actes de terrorisme). C'est ainsi que le Conseil européen de Rome du 1^{er} décembre 1975 fixe les objectifs suivants à la coopération entre États membres : « *Échanger des informations sur l'évolution de la menace terroriste et réfléchir en commun aux stratégies complémentaires que chaque État membre peut adopter.* »

Pour faire suite à cette décision, les ministres de l'Intérieur et de la Justice des États membres se réunissent le 29 juin 1976 et donnent naissance au groupe de TREVI, structure informelle qui rassemble pour la première fois, sur le thème de la sécurité européenne, les États membres, en dehors de toute référence communautaire.

Le traité sur l'Union européenne, ou traité de Maastricht, signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, répartit quant à lui en trois piliers les matières relevant de l'Union européenne : le premier traite des domaines à prédominance économique et est régi par le droit communautaire ; le second regroupe tous les sujets liés à la politique étrangère et à la défense européenne ; le troisième pilier couvre le domaine Justice et Affaires intérieures (JAI), relatif à l'asile, l'immigration et aux questions de coopération judiciaire et policière. Cette dernière matière relève du titre VI du traité sur l'Union européenne et est régie par le droit européen et non communautaire.

La signature de l'accord de Schengen¹, initiative franco-allemande élargie aux pays du Benelux, puis plus tard à un certain nombre d'autres États membres, constitue une étape-clé, avec la suppression des contrôles aux frontières intérieures, assortie de mesures compensatoires de bonne entente entre services de police, de douane et de justice

.....

(1) L'accord est signé le 14 juin 1985 par l'Allemagne, les trois pays du Benelux et la France, rejoints par l'Italie en 1990, l'Espagne et le Portugal en 1991, la Grèce en 1992, puis l'Autriche en 1995. Le 19 décembre 1996, les pays nordiques y ont été associés ou l'ont signé, pour ceux faisant partie de l'Union européenne. L'association de la Norvège et de l'Islande s'est concrétisée par la conclusion d'un accord spécifique le 18 mai 1999 avec l'Union européenne.

afin de mieux lutter contre la délinquance transfrontalière (harmonisation des conditions d'entrée et de visa pour les courts séjours, instauration d'un droit de filature et de poursuite, renforcement de la coopération judiciaire en matière d'extradition et d'exécution des jugements ainsi qu'entre les administrations en charge de la surveillance des frontières communes).

Entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, le traité d'Amsterdam intègre dans l'Union européenne les « acquis de Schengen » et procède à une communautarisation partielle de la matière relevant du troisième pilier. Les questions portant sur l'asile, l'immigration, la libre circulation des personnes sont transférées dans le premier pilier et régies par le droit communautaire. Le titre VI se limite donc à la coopération policière et judiciaire que les politiques doivent mettre en œuvre dans un objectif de construction progressive d'« un espace de liberté, de sécurité et de justice » quel que soit le cadre institutionnel utilisé pour y parvenir.

4

Mais, entre temps, l'accord de Schengen a permis le développement de la coopération bilatérale. Situés aux frontières, les centres de coopération policière et douanière (CCPD), succédant aux commissariats communs, associent les représentants des deux pays appartenant aux services chargés des missions de police et de douane. Ils vont se substituer progressivement aux commissariats communs, en tirant les enseignements de cette première coopération, à caractère plus restrictif. Ils doivent faciliter la lutte contre l'immigration irrégulière, la délinquance frontalière et transfrontalière, les trafics illicites en tous genres, et aider à prévenir les menaces à l'ordre public. Ils ne possèdent aucune compétence opérationnelle, mais concourent au bon échange des informations à caractère local.

L'autre moyen de coopération transfrontalière réside dans la coopération directe et opérationnelle entre unités. Celle-ci permet l'échange ou le détachement d'agents et d'officiers de liaison susceptibles d'apporter une aide dans l'exécution des missions de police judiciaire à caractère local, ou dans la surveillance de manifestations publiques intéressant l'autre partie. Cependant, elle n'autorise pas l'exécution autonome de mesures de police dans le pays voisin.

Parmi les institutions en charge de la coopération judiciaire et policière au sein de l'Union européenne, toutes n'ont pas encore donné leur pleine mesure, en raison de leur jeunesse, des diverses conceptions de leur rôle, des réserves des services nationaux à coopérer et du peu d'enthousiasme de certaines autorités politiques à les soutenir.

Europol (Office européen de police), dont la création a été confirmée par le traité d'Amsterdam, est placé sous la tutelle politique du Conseil JAI qui nomme l'équipe de direction et vote le budget de fonctionnement. Un conseil d'administration, composé d'un représentant de chaque État membre et d'un représentant de la Commission ayant voix consultative, est chargé de fixer ses orientations et de donner son accord à l'ouverture de nouveaux fichiers d'analyse. Quatre cents personnes représentant les différents services répressifs des États membres exercent leur fonction au sein de l'office, dont le siège est situé à La Haye. Son budget de fonctionnement n'est pas communautaire mais prélevé sur celui des États membres. Europol fournit trois types de services aux États membres : l'échange d'informations, l'analyse criminelle, l'appui à la coopération opérationnelle dans les domaines de délinquance à caractère international (trafic de drogue, immigration illégale, trafics de véhicules, d'êtres humains, faux monnayage, terrorisme, blanchiment, etc.). L'agence, qui a conclu des accords de coopération avec des organisations internationales comme Interpol et des États tiers, suscite de nombreuses critiques, à hauteur des espérances qu'on place en elle. N'ayant pas de compétences à caractère opérationnel, ses capacités d'analyse sont limitées par la qualité et le nombre d'informations transmises par les services nationaux. Beaucoup d'entre eux sont réticents à partager leurs informations, notamment sur des sujets sensibles tels que le terrorisme².

....

(2) Signalons qu'en marge d'Europol, le Conseil de Tampere a posé le principe de création d'une *task force* des chefs de police, à caractère plus opérationnel, chargée de réunir, une fois par semestre, les chefs de police des différents États afin qu'un dialogue s'engage sur « les expériences, les meilleures pratiques et informations sur les tendances de la criminalité transfrontalière ».

Eurojust (Unité de coopération judiciaire), créée en vue de lutter, par un renforcement de la coopération, contre toutes les formes graves de criminalité organisée et transnationale, remplit des missions qui s'articulent autour de trois axes majeurs :

- promouvoir et améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites entre les autorités compétentes des États membres ;

- améliorer la coopération entre ces autorités en facilitant notamment la mise en œuvre de l'entraide judiciaire internationale et l'exécution des demandes d'extradition ;
- soutenir les autorités nationales afin de renforcer l'efficacité de leurs enquêtes et de leurs poursuites.

Unité de coopération judiciaire dont l'institution a été accélérée par les attentats du 11 septembre 2001, Eurojust est dotée de la personnalité juridique en vertu de la décision du Conseil du 28 février 2002. Elle assure l'ensemble de ses missions depuis le 29 avril 2003, dans des locaux situés à La Haye, et comprend un représentant de chaque État membre, qui peut être procureur, magistrat ou officier de police ayant des prérogatives équivalentes. Ses pouvoirs sont exercés soit par le collège soit par le membre national. Le fonctionnement de l'unité est financé par l'Union européenne, à l'exception des rémunérations des personnels.

À mi-chemin entre politique de défense et de sécurité, une autre dimension de la coopération policière réside dans la mise en œuvre d'une Force de police européenne (FPE). Lors du Conseil européen de Feira les 19 et 20 juin 2000, le principe de sa création a été retenu pour faire face à des situations d'instabilité en Europe qui ne nécessitent pas pour autant le recours aux forces armées. Sur la base d'une contribution volontaire des États membres, elle comprend cinq mille hommes, dont un élément de déploiement rapide de mille quatre cents hommes en moins de trente jours. Ces unités de police doivent être intégrées, flexibles et inter-opérables, prêtes à assurer une période de transition entre un commandement militaire initial et le commandement civil qui lui succède. En décembre 2000, le sommet de Nice a précisé la nature de leur mission : soit un renforcement des capacités locales de police par des missions de formation, d'entraînement, d'assistance, de contrôle et de conseil ; soit l'exécution de missions visant à la restauration de la sécurité publique, en substitution de polices locales défaillantes. Il peut s'agir de maintien de l'ordre, de protection des personnes et des biens, de police judiciaire et de renseignement.

L'OLAF (Office européen de lutte anti-fraude), fort de trois cent cinquante agents, est né pour sa part du traumatisme consécutif à la démission collective en 1999 de la Commission présidée par Jacques Santer, pour lutter contre la corruption et les fraudes dans l'Union européenne. Il a fait l'objet de nombreuses critiques du fait de l'absence de respect des droits de la défense et de la présomption d'innocence, notamment en raison d'un mélange peu clair de l'action d'inspecteurs et de magistrats. Une réforme est envisagée par la Commission, mais un rapport d'information récent de la délégation à l'Union européenne de l'Assemblée nationale française en souligne déjà les limites en l'absence d'une distinction claire des fonctions d'enquête et des fonctions judiciaires.

Enfin, les acquis de la coopération policière européenne s'appuient sur les travaux du Conseil de l'Europe qui, depuis sa création, a développé une forte activité normative en élaborant des règles concernant très directement les pratiques professionnelles des forces de l'ordre: la Convention européenne des Droits de l'homme traitant de la protection des droits de l'homme, la convention européenne pour la prévention de la torture qui prévoit des inspections possibles dans tous lieux de détention, le Code européen d'éthique de la police, ensemble de principes directeurs pouvant servir d'orientation et de source d'inspiration pour la réforme des services de police.

En résumé, si la sécurité est devenue une priorité européenne et si des décisions majeures ont été prises par plusieurs conseils européens successifs, la volonté politique n'est pas toujours évidente et les intentions s'arrêtent aux déclarations d'intention. Cela s'explique également par le principe du vote à l'unanimité qui s'impose pour les décisions relevant du troisième pilier et qui oblige les membres à convenir d'un accord consensuel, sans trancher sur les points de désaccord: pour être applicables, les dispositions doivent être intégrées dans les législations nationales, ce qui peut être très long et provoquer des blocages. Aussi, en mars 2004, les opinions publiques peuvent-elles s'étonner

que des décisions prises sous le coup de l'émotion des événements du 11 septembre 2001 n'aient pas encore été mises en œuvre par les États qui les ont votées et qui en connaissent pourtant les enjeux.

Les besoins et les demandes des différentes forces de police

La coopération policière n'est pas un tout indistinct, au sens où des besoins différents se font jour selon les missions des différentes forces de police :

- en matière de paix et de tranquillité publiques : le besoin d'échanges d'expérience sur la prévention de la délinquance ;
- en matière de maintien de l'ordre : le besoin de points de contact sur le hooliganisme ou le besoin de doctrine cohérente sur la sécurité des réunions de haut niveau ;
- en matière de sécurité publique : le besoin d'un droit de poursuite ou le besoin d'une coopération sur la répression des infractions routières ;
- en matière de police judiciaire courante : le besoin de fichiers communs des véhicules volés ;
- en matière de police technique et scientifique : le besoin de coopération sur les technologies nouvelles d'identification ;
- en matière de lutte contre la criminalité organisée : le besoin d'échanges d'informations et de fichiers spécialisés ;
- en matière de contrôle aux frontières : le besoin d'une coopération technique et le besoin d'une harmonisation des normes de contrôle dans les aéroports ;
- en matière de terrorisme : le besoin d'échanges d'informations rapides, fiables et sécurisées.

En vue de répondre à ces besoins, plusieurs initiatives ont été mises en œuvre au plan européen.

Le 13 juillet 2001, la sécurité des réunions de haut niveau a fait l'objet d'un conseil JAI extraordinaire qui a adopté une série de mesures parmi lesquelles l'intensification de la coopération entre les polices, l'échange d'informations, le franchissement des frontières, la coopération judiciaire et

des mesures d'organisation. La *task force* des chefs de police européens a notamment suggéré au Conseil de créer un groupe d'experts chargé de rédiger un manuel commun à l'intention de la police et des autorités qui préparent des réunions à haut niveau³.

....

(3) Sur un autre registre, signalons la décision du Conseil du 13 juin 2002 portant création d'un réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre.

S'agissant du contrôle administratif de l'immigration, c'est dans le cadre d'un groupe de travail de l'Union européenne, le CSIFA+, que les responsables européens des polices aux frontières ont créé des centres de coopération, chacun placé sous la responsabilité d'un ou plusieurs États membres, et appelés à être regroupés dans le cadre de l'agence européenne aux frontières. Par ailleurs, il est considéré que la création d'un espace de sécurité doit aller de pair avec la suppression des obstacles à la coopération tenant aux moyens de franchissement de la frontière. La police doit pouvoir effectuer des poursuites transfrontalières pour des types d'infractions supplémentaires et, lorsque les autorités territorialement compétentes des États membres dans lesquels la poursuite a lieu ne peuvent intervenir immédiatement, agir elle-même en vue d'établir l'identité de la personne poursuivie avant de la remettre à ces autorités. Dans ce domaine comme bien d'autres, la Commission pense que le système serait plus efficace et plus viable si les États membres appliquaient un corps de règles uniforme. Le plan d'action de Vienne invite d'ailleurs à étendre cette coopération transfrontalière.

Un autre moyen d'obtenir et d'échanger des informations est le détachement d'officiers de liaison. La procédure pour recourir à ces agents affectés dans des pays tiers a été modifiée par une décision du Conseil adoptée le 27 février 2003. Sous forme de conseil et de formation, ils contribuent à des échanges d'information pour une approche réciproque des institutions et pour une meilleure connaissance des phénomènes de délinquance agissant dans les pays partenaires. L'Union européenne, dès 1996, a ainsi encouragé l'établissement de contacts directs entre services de police des États membres ou entre États membres et États tiers. Par décision-cadre du 27 février 2003, le Conseil JAI a franchi une étape supplémentaire dans la coopération dans la lutte

contre la criminalité transfrontalière, en développant les relations entre officiers de liaison, exerçant auprès d'un même État ou d'une même organisation.

La police scientifique et technique développe pour sa part des activités pour contribuer à la manifestation de la vérité dans les affaires criminelles. En Europe, les laboratoires de police scientifique effectuent chaque année des centaines de milliers d'examens. En plus de ce travail quotidien, ils déploient des activités de recherche et de développement, ou de formation. La plupart de ces laboratoires appartiennent aux services de police ou sont des laboratoires publics coopérant étroitement avec ces services.

Enfin, s'il est une coopération dont l'acuité est ressentie par l'ensemble des citoyens européens et notamment au lendemain des attentats de Madrid, c'est bien la lutte anti-terroriste, que les services de renseignement des États membres mènent ensemble au sein d'un réseau appelé « Club de Berne ». Celui-ci n'a pas de mandat politique et ne prend donc aucune décision ayant des incidences politiques ; il constitue un forum libre d'échanges et de mise en commun de renseignements au travers du réseau ainsi créé. Après le 11 septembre 2001, la coopération inter-services s'est intensifiée au sein du Groupe antiterroriste du Club de Berne (GAT), qui se réunit chaque trimestre et a pour particularité d'accueillir, pour une partie de la réunion, les services américains et Europol. Il produit un document sur l'évaluation de la menace terroriste transmis au haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère, au commissaire européen JAI et au responsable du SITCEN.

Malgré les difficultés (hétérogénéité des délégations, réticences des services à échanger les informations), la coopération antiterroriste dans l'Union a ainsi connu des avancées notables. Le 20 septembre 2001, le Conseil JAI a adopté une liste de mesures d'envergure destinées à renforcer l'intervention de l'Union dans cette lutte, avec pour objectifs l'intensification de la coopération judiciaire et de la coopération policière, la lutte contre le financement du terrorisme, les contrôles aux frontières, la sécurité aérienne et maritime et la coopération avec les Américains

(ce qui a conduit à la signature d'accords entre Europol et les services répressifs des États-Unis sur l'échange des données à caractère personnel ou d'officiers de liaison).

Un autre grand pas en avant a été réalisé avec l'adoption de mesures concrètes visant à améliorer les relations entre les forces de police, Europol et les services de renseignement des États membres : création d'une équipe de spécialistes de la lutte antiterroriste (*Counter Terrorism Task Force*) à Europol et d'équipes multinationales chargées de rassembler et d'échanger des informations sur les terroristes, réunions des chefs des unités antiterroristes et de ceux des services de renseignement de la police, intensification des contrôles aux frontières extérieures, mesures de sécurité dans les aéroports et les avions, et l'établissement de profils de terroristes. Par ailleurs, le 13 juin 2002, le Conseil a adopté une décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme, qui vise à rapprocher les définitions des infractions terroristes dans tous les États membres et à fixer un seuil commun pour les peines et les sanctions. Enfin, le mandat d'arrêt européen devrait faciliter l'extradition entre États membres en remplaçant les instruments existants. Il couvre, entre autres, les délits et les crimes commis par des terroristes.

Les priorités et l'organisation policière des États membres

La coopération policière et la mise en commun de moyens et de compétences au niveau européen pour mieux lutter contre l'insécurité sont étroitement dépendantes de l'organisation policière, de la culture et des priorités des États membres.

Des types d'organisation policière très liés à l'histoire nationale

Il n'est pas question ici de procéder à une étude comparée des organisations policières des États membres, mais

seulement de repérer quelques traits qui conditionnent l'avenir des polices européennes.

Ainsi, s'il est banal d'observer que l'Allemagne est fédérale et que la France est centralisée, cette réalité structure fortement les polices des deux pays. La France connaît deux forces principales, organisées au niveau national par la Direction générale de la Police nationale (DGPN) et la Direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN). Bien qu'il existe des logiques territoriales pour la gendarmerie comme pour la police, c'est, encore aujourd'hui, la centralisation qui l'emporte, comme en témoigne le mode d'affectation national des fonctionnaires.

En Allemagne, au contraire, chaque *Land* détient la responsabilité de sa police, organisée en trois composantes : *Schutzpolizei* (police de proximité), *Landeskriminalamt* (police judiciaire), et *Bereitschaftspolizei* (unités mobiles de maintien de l'ordre). Sur les 260 000 policiers du pays, environ 230 000 appartiennent à la police des *Länder*, tandis qu'au niveau fédéral le *Bundeskriminalamt* (BKA) et le *Bundesgrenzschutz* (BGS) ne comptent respectivement que 3 500 et 30 000 agents. Si le volontarisme allemand dans la construction d'Europol est étroitement lié à cette faiblesse des moyens fédéraux, la France semble aujourd'hui plus favorable au développement de l'office, dont elle attend davantage d'efficacité opérationnelle.

Au Royaume-Uni, l'organisation de la police est à la fois pragmatique et corporative, les chefs de police locaux (*chief constables*) se considérant comme indépendants de tout contrôle extérieur. Dans les pays scandinaves, en revanche, les forces de police sont plus proches de l'organisation française sur le plan administratif, avec néanmoins une dépendance hiérarchique vis-à-vis du ministre de la Justice et une dépendance fonctionnelle vis-à-vis des magistrats. Enfin, la plupart des pays du Sud sont dotés de forces de police à statut civil et à statut militaire, tandis que les pays de l'Est ont dû réformer leurs polices au fil de leur rapprochement avec les pays occidentaux d'abord, puis avec le processus d'adhésion à l'Union européenne.

Au total, la restructuration des forces de police au sein de l'Union est un processus lent et hétérogène. Si la comparaison avec des systèmes proches peut parfois guider

les réformes, peu d'entre elles sont orientées par des considérations européennes, sauf sous la contrainte pour les pays adhérents.

Des cultures à la fois différentes et convergentes

Trois cas particuliers montrent que la coopération policière au sein de l'Union européenne peut se développer en présence de fortes divergences, voire d'antagonismes entre pays membres.

- En matière d'antiterrorisme, l'Espagne est marquée par la lutte contre l'ETA. C'est un des éléments structurants de sa politique de sécurité, dont résulte une coopération originale avec la France, utilisée comme base arrière par les séparatistes basques. La perception commune du risque, même si celui-ci n'est pas du même ordre pour les deux pays, contribue à la coopération entre leurs forces de police, organisées très différemment.
- En matière de lutte contre la drogue, s'il existe une profonde opposition psychologique entre la France et les Pays-Bas, les deux pays mènent des contrôles communs aux frontières intérieures, dans le cadre du groupe de Hazeldonk.
- En matière de surveillance frontalière, si la distinction entre frontières extérieures et frontières intérieures est bien sûr à l'origine d'intérêts divergents⁴, elles sont devenues des lieux de coopération dans la mesure où la libre circulation, actuelle ou à venir, nécessite des mesures de compensation.

En résumé, s'il existe en Europe des cultures policières très différentes, il ne faut pas perdre de vue qu'elles sont évolutives et qu'elles peuvent être l'occasion d'une confrontation dynamique entre États membres.

Des priorités qui conditionnent les compromis européens

Dans le domaine de la sécurité comme ailleurs, les priorités des États membres sont le fruit de leur histoire, de leur géographie et des problèmes qu'ils rencontrent,

.....

(4) Si la conception française, issue d'un État anciennement constitué, est celle de limite à l'intérieur de laquelle des règles spécifiques s'appliquent, la conception allemande, issue d'un État formé plus récemment sur un mode fédéral à partir d'une culture commune, est celle d'un espace de coopération où les autorités frontalières règlent ensemble les problèmes.

autant de paramètres dont il convient de tenir compte pour anticiper quels types de compromis sont possibles dans le développement futur des polices européennes.

Les pays scandinaves restent marqués par une sous-estimation des exigences de sécurité. Les priorités des nouveaux pays adhérents demeurent la reconversion de leurs forces de police et leur adaptation aux standards européens. Chaque État membre a sa conception des urgences européennes, et celle de la Belgique n'est pas celle de l'Autriche.

La spécificité britannique est significative à de nombreux égards : l'île et le continent se pensent l'une par rapport à l'autre. L'absence de mise en œuvre par les Britanniques des accords de Schengen est une source de réelle complication. Le Royaume-Uni a une position particulière dans la contradiction théorique entre sécurité et liberté. L'absence de contrôles d'identité outre-Manche, le régime particulier du domicile, et la visibilité des communautés étrangères font du Royaume-Uni une destination recherchée pour l'immigration irrégulière asiatique, la plus nombreuse.

14

Une tentative de position franco-allemande sur les questions de coopération en matière de justice et d'affaires intérieures a été faite l'année dernière, à l'occasion des débats sur le projet de traité dans le cadre de la convention. Il est intéressant d'en analyser la portée et les limites. En effet, il est possible de se demander si ce ne sont pas les différences entre la France et l'Allemagne, et la recherche des compromis, qui constitueraient un moteur paradoxal pour l'Europe de la police.

Concernant Europol, on assiste à un jeu subtil de divergences et de compromis : si la position de la France, traditionnellement en retrait, est en train d'évoluer, l'Allemagne se montre, elle, très volontariste, sans s'illusionner sur les limites actuelles de cet outil, tandis que le Royaume-Uni fait progresser sa conception de l'analyse criminelle par une action particulièrement dynamique. Dans le domaine JAI, les propositions conjointes franco-allemandes concernent cinq domaines : la portée de la coopération policière et judiciaire en matière pénale ; la portée de la coopération judiciaire en matière civile ; les visas, l'asile et

l'immigration, et le contrôle des personnes aux frontières extérieures; la protection civile; l'architecture institutionnelle. L'intérêt de cette initiative réside d'abord dans la délimitation des domaines où les avancées sont possibles d'un commun accord. La formulation de sujets sans réelle proposition permet d'identifier les points de désaccord et de dégager des compromis sur la façon dont la France et l'Allemagne conçoivent leur souveraineté dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, avant que ne survienne un blocage politique.

Les conditions d'une coopération élargie

Grande criminalité et délinquance européennes

15

Un espace attractif pour la grande criminalité

L'Europe, au sens large, est un espace parmi les plus attractifs de la planète, en raison de son potentiel économique et des richesses historiquement produites et accumulées sur son territoire. L'Union européenne en constitue le cœur, auquel le processus de construction a conféré depuis un demi-siècle un incontestable dynamisme. Si, au sein des États, les fractures sociales entre les centres et les banlieues des métropoles ou grandes villes font entrer la lutte contre l'insécurité dans les préoccupations premières des démocraties européennes, il faut également considérer que l'Europe élargie recèle dans ses périphéries de puissants facteurs de tension, terreaux d'instabilités et portes d'entrée pour les grands trafics illicites, phénomène nouveau dans lequel Paul Virilio [2000] voit l'émergence d'une banlieue mondiale.

Historiquement importantes, les migrations internes à l'Europe ont pris une nouvelle dimension avec la création

de l'espace Schengen. Il s'agit d'une immigration de plus en plus cosmopolite, caractérisée par des écarts culturels croissants entre autochtones et arrivants, le choix du pays d'installation étant déterminé en fonction des opportunités économiques et politiques. Au total, l'Union européenne compte cinq millions d'étrangers communautaires et quelque douze millions d'étrangers extracommunautaires. Les dispositifs restrictifs d'admission mis en place depuis les années 1990 ne permettent pas d'endiguer la pression migratoire, qui trouve un vecteur avec le développement des filières illégales d'immigration.

Par ailleurs, l'Europe unie s'est construite en premier lieu autour de la libéralisation des échanges, de la constitution d'un vaste marché unique, parachevées par la création récente de l'euro. Mais, si l'abaissement des barrières internes a favorisé la circulation des biens et des personnes au sein de l'espace européen, elle a aussi accru le risque d'activités illégales. On ne saurait donc évoquer l'accélérateur communautaire sans mettre celui-ci en congruence avec les retards pris dans l'édification des règles communes de contrôle, de régulation, et de gestion des informations applicables aux échanges, et en matière de règles judiciaires.

16

La connaissance et la maîtrise des flux nécessitent en effet une organisation pointue, sur toute la chaîne de circulation ; à cette fin, il faut parvenir à une meilleure complémentarité de services nationaux, réduire les différentiels juridiques entre les États membres, voire, au-delà, dépasser les oppositions de nature culturelle qui retardent ou interdisent ces nécessaires rapprochements. Dans le domaine pénal, tout repose sur le concept de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, dont la mise en œuvre bloque sur le principe de la territorialité de la loi pénale, et l'existence de la double incrimination, elle-même reflet des divergences quant au système de valeurs. Même si la reconnaissance mutuelle ne dispense pas d'une certaine harmonisation des législations pénales, elle permettrait pour le moins de traiter avec plus d'efficacité, et en attendant mieux, des questions touchant à la circulation et au recyclage de l'argent sale de la grande criminalité organisée, ou au terrorisme international. Si l'on se réfère

.....

(5) «La police n'est pas forcément résultante des prérogatives de souveraineté, elle est plutôt un instrument de régulation et de gestion des populations.»

à Didier Bigo [1999]⁵, il n'y a pas là d'opposition absolue entre le principe de souveraineté et la collaboration policière interétatique.

L'extension du champ des criminalités

La criminalité en Europe est protéiforme et présente une forte intrication de trafics qui s'alimentent les uns les autres, où se relaient des mafias locales (Italie) et des groupes criminels exogènes (mafias albanaise, russe, turque, gangs nigériens ou marocains, et autres triades chinoises, etc.).

- *Trafic de stupéfiants* : l'Union européenne est confrontée à trois fronts extérieurs (héroïne afghane à l'Est, cocaïne sud-américaine à l'Ouest, cannabis marocain au Sud) et un front intérieur (amphétamines et drogues de synthèse, hollandaises à plus de 80 %).
- *Trafic d'êtres humains* : on estime au total à 500 000 le nombre de femmes victimes de trafic en Europe de l'Ouest, chiffre en constante augmentation. Une approche régionale pour maîtriser ce problème est en train de prendre forme, comme en témoigne l'opération «Mirage» lancée en septembre 2002 par le Centre d'initiative pour la coopération en Europe du Sud-Est (SECI), chargé de combattre le trafic transfrontalier.
- *Immigration clandestine* : organisées en réseaux, les filières internationales «sont réactives aux politiques de lutte» [Milland, 2004] et cherchent à allonger les circuits et à créer des pays d'attente (Turquie, Russie) aux portes de l'Union européenne en prenant appui sur des cercles de complicités (consulats, aéroports, agences de voyages, employeurs de main-d'œuvre illégale, etc.). Au total, en 2003, 40 000 illégaux ont été interceptés aux frontières terrestres de l'Union européenne, 15 000 pour les frontières maritimes et 40 000 pour les frontières aériennes (Paris, Londres et Francfort) ; l'Italie, la Grèce, l'Autriche connaissent les plus fortes pressions.
- *Trafic de véhicules volés* : on estime à 700 000 le nombre de voitures volées à intégrer le parc en circulation en Europe de l'Est (Russie, Pologne, Hongrie, Slovaquie,

Croatie, République tchèque, Bulgarie, Roumanie, etc.). D'autres filières alimentent le Moyen-Orient et l'Afrique.

- *Fraudes et contrebandes* : la plupart des études évaluent la fraude annuelle au budget communautaire entre 8 et 13 milliards d'euros, la fraude à la TVA à 20 milliards d'euros, la contrebande de tabac à 50 milliards de cigarettes. Une attention particulière doit être portée à la contrefaçon de l'euro. Au cours du premier semestre 2003, douze imprimeries de faux euros ont été démantelées, dont deux hors zone euro dans les Balkans et en Amérique du Sud, ainsi que trois sites de production de pièces, en Italie et au Portugal (principal billet copié : 50 euros).

La question centrale du terrorisme

Le terrorisme n'est pas un sujet d'insécurité nouveau en Europe, mais il a pris depuis le 11 septembre 2001 et la montée en puissance du fondamentalisme islamique une tout autre dimension que celle des groupes terroristes qui s'étaient jusque-là attaqués aux démocraties européennes. Le terrorisme est devenu l'un des pivots autour duquel tournent les enjeux de collaborations accrues des services judiciaires des États membres de l'Union européenne et, même si les directions prises concernant leurs objectifs et modalités sont sujettes à discussion, il n'en demeure pas moins que la prévention, pour le moins, du terrorisme constitue un accélérateur de la coopération policière européenne.

S'agissant du terrorisme international, aucun des pays de l'Union européenne ne peut se dire aujourd'hui à l'abri de la menace du terrorisme islamiste. La nébuleuse Al-Qaïda s'appuie en Europe sur un réseau de plusieurs centaines de jeunes hommes (issus de l'immigration ou nationaux convertis à l'islam) qui ont effectué durant les années 1990 des « stages » dans des camps d'entraînement situés au Pakistan et en Afghanistan. C'est donc à un écheveau planétaire et diffus que les polices et services de renseignement du monde entier sont confrontés, menace que le juge anti-terroriste Jean-Louis Bruguière a qualifiée de « *polymorphe, éclatée et mutante*⁶ ». Face à elle, si la

.....
(6) Émission « France Europe Express », France 3, le 13 avril 2003.

coopération policière fonctionne plutôt bien, elle se limite le plus souvent à une collaboration bilatérale ou à des groupes pionniers comme le G5. La nomination d'un « Monsieur Terrorisme » ne devrait pas bouleverser la donne actuelle, mais son action accélérera l'application des décisions prises au lendemain du 11 septembre 2001 : instauration du mandat d'arrêt européen, définition commune du terrorisme, gel des avoirs des organisations terroristes, création d'équipes conjointes d'enquête.

Parallèlement à la nébuleuse islamiste, certains pays d'Europe restent confrontés à une activité terroriste interne à l'Union, à caractère séparatiste (ETA basque en Espagne, FLNC corse en France, IRA en Ulster pour le Royaume-Uni), ou d'extrême gauche (Brigade Rouge pour un parti communiste combattant en Italie, Groupe révolutionnaire anti-fasciste du 1^{er} octobre en Espagne, Organisation révolutionnaire du 17 novembre en Grèce).

Desserrer les freins techniques, juridiques et culturels

Le volontarisme politique ne suffit pas à développer le partage d'information, la mutualisation des outils, voire l'intégration des forces de police européennes. Il faut d'abord lever les freins que l'on rangera dans trois grandes catégories : techniques, juridiques et culturels.

- *Les freins techniques* que sont la distance, l'interopérabilité des transmissions et l'hétérogénéité des équipements appellent non seulement des solutions opérationnelles et des efforts financiers, mais aussi un bon dosage entre les coopérations bilatérales parfois limitées mais moins coûteuses et les coopérations multilatérales parfois nécessaires mais toujours chères.
- *Les freins juridiques* (hétérogénéité des procédures pénales, des régimes d'administration de la preuve, et des fonctions dévolues aux officiers de police judiciaire et aux magistrats d'un État membre à l'autre) font d'ores et déjà l'objet de réponses pratiques dans le cadre de la convention d'application des accords de Schengen (CAAS),

mais ce sont la montée en puissance d'Eurojust et la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen qui permettront de les lever. Concernant la réciprocité des droits de suite, les règles de port et d'usage des armes, la protection des données à caractère personnel, l'harmonisation progressive des accords bilatéraux sera sans doute plus facile que la fixation d'une norme générale, difficile à définir et à appliquer.

- *Les freins culturels*: si l'apprentissage des langues étrangères, notamment de l'anglais, constitue un enjeu important de formation des agents de police, leurs connaissances demeurent encore limitées s'agissant des spécificités organisationnelles (cadres législatifs, réglementations en vigueur, interprétation des textes, des concepts, procédures et méthodes de travail, compétences des services, etc.) de chaque État membre. En vue de combler le fossé entre les deux cultures policières dominantes en Europe (analytique pour les pays anglo-saxons, opérationnelle pour les pays latins), il semble qu'à la logique normative d'homogénéisation ait succédé une action plus pragmatique fondée sur la reconnaissance mutuelle des décisions, et centrée sur les échanges et la formation continue.

La nouvelle donne européenne

Le rapprochement du 1^{er} et du 3^e pilier est aujourd'hui amorcé, avec pour ce dernier le passage du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée, objet de nombreuses préoccupations relatives à l'avenir de la souveraineté nationale et aux prérogatives que chaque État peut accepter de céder dans le domaine de la sécurité.

La Convention européenne et le domaine JAI

Les travaux de la Convention ont mis en lumière les différences de conception entre les États et les freins culturels à une communautarisation accrue de la sécurité. Faut-il

pour autant partager le sentiment du sénateur Haenel [2003a] lorsqu'il dénonce «*une certaine hypocrisie au sujet de la règle de l'unanimité en matière de justice et affaires intérieures, qui consiste à prôner ouvertement l'abandon de la règle de l'unanimité tout en maintenant des exceptions sur certains sujets considérés comme sensibles, mais qui en réalité constituent l'essence même de l'action européenne sur les questions de justice et de sécurité?*» Force est de constater que la coopération opérationnelle, qui donne au demeurant de bons résultats, pourrait être encore plus efficace, avec par exemple la création, au sein du Conseil, d'un comité technique de haut niveau, chargé de coordonner toute la gamme des activités opérationnelles en matière de police et de sécurité (coopération policière, missions d'information, facilitation de la coopération entre Europol et Eurojust, protection civile). S'agissant d'Europol, le projet de constitution ne fixe pas pour objectif la création d'une police fédérale supranationale.

Les nouvelles questions soulevées par l'élargissement

21

Le 1^{er} mai 2004, dix pays (Pologne, Hongrie, Slovaquie, République tchèque, Estonie, Lituanie, Lettonie, Slovénie, Malte et Chypre) ont rejoint l'Union européenne, portant le nombre de ses membres à vingt-cinq, et sa population de 377 à 453 millions d'habitants. Cette ouverture croissante sur l'Est et le Sud n'est pas sans poser d'énormes problèmes de sécurité, compte tenu de l'instabilité géopolitique de ces régions. Si les nouveaux membres doivent donc sécuriser leurs frontières en intégrant l'acquis Schengen, il est bon de rappeler que la dimension frontalière évolue au rythme des technologies et que l'on assiste aujourd'hui à une véritable «déportation du contrôle», par le contrôle *a priori* sur le territoire de départ et par la transmission des fichiers qui opère un contrôle virtuel à distance. Comme le souligne Agnès Pinault [2004], «*le projet européen détruit la notion de frontière, qui devient de plus en plus morale et mentale*».

Les voies spécifiques de la coopération

Le passage à une Europe à vingt-cinq multiplie les freins dans la production des normes juridiques et entraîne un alignement sur le plus petit dénominateur commun, qui voit les États contourner les difficultés par la création de groupes pionniers ou le développement de coopérations renforcées.

Prévues dans les dispositions du traité de Nice, les États membres étant bien conscients qu'ils ne sauraient avancer d'un seul pas à vingt-cinq, les coopérations renforcées peuvent être une source d'avancées importantes. L'accord de Schengen était une coopération renforcée avant la lettre. Dans le domaine de la sécurité, la coopération entre les forces de police des pays scandinaves (Danemark, Finlande, Suède, Islande et Norvège) en offre un exemple intéressant, dans la mesure où elle s'est poursuivie malgré l'adhésion de la Suède et de la Finlande. Quant à la zone méditerranéenne, l'Union européenne entend refonder ses relations avec les pays qui la composent, en substituant aux accords bilatéraux une approche globale dont l'un des objectifs est d'établir «un espace commun de paix et de sécurité dans la région», à travers notamment le renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine.

Il faut signaler l'apport spécifique du Conseil de l'Europe, qui a élaboré des règles concernant les pratiques professionnelles des forces de l'ordre (Convention européenne des Droits de l'homme, Convention européenne pour la prévention de la torture, Code européen d'éthique de la police) qui peuvent servir d'orientation et de source d'inspiration dans le cadre de la réforme des services de police.

De véritables groupes pionniers peuvent également être mis en place: le G5, créé début 2003, réunit l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, sur la base de critères démographiques (les cinq pèsent 80 % de la population de l'UE) et d'objectifs qualitatifs. Confrontés aux mêmes situations de grande criminalité (terrorisme, trafics de stupéfiants, immigration clandestine), ses membres souhaitent mettre en œuvre des moyens similaires pour les traiter plus rapidement, en réduisant les risques de fuites d'informations – une initiative qui met en

lumière le manque d'efficacité des organisations officielles et les divergences politiques.

Améliorer la coopération policière en Europe : suggestions pour l'avenir

Les propositions suivantes répondent aux besoins et aux lacunes identifiés dans la seconde partie de cet article. Par souci de clarté, elles sont réparties en trois catégories, suivant la dynamique dans laquelle elles s'inscrivent (partage, mutualisation et intégration des ressources policières).

Partager : la dynamisation des réseaux policiers

23

Faciliter la coopération frontalière

- L'efficacité de la coopération transfrontalière se trouverait renforcée par l'usage d'un même réseau informatique et l'uniformisation des outils de radio-communication : les équipes d'intervention doivent être équipées d'appareils de transmission permettant un dialogue direct.
- Les patrouilles mixtes pourraient faire l'objet d'une signalétique commune, s'ajoutant aux signalétiques des uniformes et des équipements nationaux.
- Les fonctionnaires affectés dans une région frontalière doivent l'être aussi sur le critère de la connaissance de la langue du pays limitrophe le plus proche.
- Pour tous les agents des forces de l'ordre amenés à intervenir et à exercer des pouvoirs de police en dehors du territoire national, les textes devront être mis en conformité avec leurs nouvelles missions.
- Le développement des coopérations transfrontalières nécessite une harmonisation des différents accords bilatéraux signés par la France avec ses partenaires frontaliers.

- Les attributions respectives des CCPD et de la SCCOPOL (Section centrale de coopération opérationnelle de police) doivent être précisées pour éviter la juxtaposition et la multiplication des démarches. Des liens fonctionnels entre ces services sont souhaitables en vue de clarifier et de renforcer les prérogatives de chacun.
- Les patrouilles mixtes pourraient être étendues à des unités qui ne sont pas associées actuellement à cette coopération.
- Les limites territoriales doivent être connues avec exactitude afin que les forces de l'ordre puissent y exercer leurs missions, sans ambiguïté et sans risque de mise en cause ultérieure. La délimitation de la zone d'intervention sera portée à la connaissance des autorités administratives et judiciaires qui n'en sont pas toujours suffisamment informées.
- Afin de progresser dans une application uniforme et efficace des possibilités offertes par les accords de Schengen, la France pourrait prendre l'initiative de délivrer la qualification d'agent de police judiciaire (APJ) aux policiers étrangers intervenant sur le territoire français dans le cadre de procédures ouvertes par le Procureur de la République.
- Pour garantir la conformité des procédures judiciaires engagées, un magistrat référent et spécialement avisé de ces différentes interprétations procédurales doit pouvoir être nommé dans la juridiction du ressort.

Donner un statut aux CCPD

- Les CCPD doivent être mis en réseau pour conduire des approches et des réflexions communes, au niveau européen comme national.
- Quel que soit leur service de rattachement, ce statut devrait être unique pour susciter une véritable animation du dispositif.

Multiplier les officiers de liaison communs

- Par décision-cadre du 27 février 2003, l'Union européenne a organisé le développement des relations entre officiers

- de liaison et prévu leur possible mutualisation. Il s'agit à présent de mettre en œuvre cette décision.
- Les postes d'officier de liaison méritent d'être reconnus et valorisés dans les déroulements de carrière ; le titulaire du poste développant une compétence particulière qui peut être requise dans d'autres secteurs d'activité.
 - On peut envisager l'élaboration d'un annuaire facilement disponible et sécurisé des coordonnées des officiers de liaison et des points de contact.

Mieux former à la coopération européenne

- L'École nationale supérieure des officiers de police (ENSOP) et les écoles nationales de police doivent pouvoir intégrer dans leurs programmes des modules d'enseignement sur les institutions communautaires et les organismes acteurs de la coopération judiciaire et policière entre États, comme c'est le cas pour la formation initiale des commissaires à l'École nationale supérieure de police (ENSP). Il doit en être de même pour la formation initiale dans la gendarmerie.
- Une formation linguistique de base en anglais devra être dispensée aux policiers appelés à participer à des missions de coopération.
- Les cursus gagneraient à intégrer des enseignements sur les pratiques professionnelles qui ont fait leurs preuves chez les partenaires et qui méritent d'être exportées auprès des services nationaux. Les formations mixtes réunissant sur un même thème des policiers de différentes nationalités doivent aussi être encouragées.

Utiliser les réseaux policiers

- Compte tenu de la complexité des domaines de recherches abordés en police scientifique et de leur technicité croissante, les sujets d'étude pourraient être répartis entre les différents laboratoires affiliés au Réseau européen des instituts et les moyens de développement partagés entre les différents États membres.

- Constituant des équipes ressources, des experts dans des secteurs ciblés de la police scientifique pourraient alors se mettre à disposition des services d'autres États de l'Union. Dans le cadre de leur participation aux enquêtes, ils dispenseraient une formation *in situ* susceptible de placer leurs homologues en capacité de devenir référents et compétents à leur tour.
- Il est nécessaire de poursuivre le dialogue intra-européen pour lever les réticences de certains États membres à l'égard des polices à statut militaire.
- En reconnaissant les différents réseaux associatifs et syndicaux comme experts pour toutes questions liées à la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, l'Union européenne et les États membres peuvent encourager ces initiatives.

Mutualiser : le développement d'outils européens de coopération

26

Valoriser les acquis de Schengen et notamment le système d'information Schengen (SIS)

Compte tenu des enjeux et de la communautarisation des bénéfices de Schengen (une politique commune des visas et des contrôles efficaces aux frontières extérieures de l'Union européenne), il faut :

- accélérer la mise en place du nouveau SIS ;
- améliorer la qualité des renseignements qui y sont échangés par un effort d'homogénéisation des données dont la mission pourrait incomber à la commission d'évaluation de Schengen ;
- clarifier son contenu par rapport à celui d'Europol ;
- introduire une réciprocité d'accès aux fichiers Europol et SIS ;
- renforcer les contrôles de légalité sur le nouveau SIS de la part d'une « CNIL européenne ».

Utiliser la formule du G5 en tant que groupe pionnier

Il faut utiliser cet outil de coopération dont la justification est à rechercher dans son exemplarité et sa souplesse, sans esprit de supériorité ni d'exclusion, et pour ses mérites de laboratoire d'expérience.

Faire progresser Europol en capacités opérationnelles

- Il faut mettre en place un certain nombre de mesures facilitant l'utilisation d'Europol par les enquêteurs français, par exemple, en désignant un correspondant Europol dans l'ensemble des services de police.
- Un effort important de pédagogie et de sensibilisation doit être consenti en vue de mieux faire connaître Europol et ses possibilités.
- Cette nouvelle politique doit être l'occasion d'accroître la présence française par une politique de recrutement plus dynamique et la nomination d'un haut fonctionnaire de la Police nationale à un poste de responsabilité.
- Toute action à long terme doit s'appuyer sur un programme impliquant le Collège européen de police.
- Tout développement des compétences d'Europol portant sur le renforcement conjoint de ses capacités d'analyse stratégique et opérationnelle s'accompagnera d'un renforcement du contrôle de ses activités et de son fonctionnement.

Donner toute sa capacité à l'Agence européenne aux frontières extérieures

Cela implique de :

- poursuivre la coopération avec les forces de police des États adhérents pour achever la mutation de leurs services de contrôle aux frontières ;
- multiplier les exercices communs aux frontières extérieures dans le cadre des centres de coopération sur les frontières terrestres (Berlin), aériennes (Rome) et maritimes ;

- coordonner l'action de l'Agence en matière de contrôle aux frontières avec l'action d'Europol en matière de lutte contre les filières d'immigration clandestine ;
- mettre réellement en place et affirmer l'autonomie de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres.

Intégrer : l'apparition de plusieurs forces de polices européennes

Vers un corps européen de gardes-frontières

L'Agence européenne de coopération opérationnelle aux frontières, créée en 2004, peut servir de matrice à la création d'un véritable corps européen de gardes-frontières sous la forme d'une force à géométrie variable, mobilisable en cas de crise ou de difficulté à une frontière extérieure de l'Union européenne, surtout avec le déplacement de ses frontières terrestres vers des zones à risque.

28

Faire d'Europol un office de police criminelle européenne et d'Eurojust un parquet européen

Europol pourrait dans un premier temps devenir un service de police judiciaire européenne compétent pour les infractions communautaires, sans pour autant exclure la possibilité d'une compétence ultérieure pour les infractions relevant de la criminalité organisée transnationale (notamment le terrorisme et les filières liées à l'immigration clandestine). Pour sa part, Eurojust deviendrait un parquet européen s'agissant des infractions communautaires, tout en restant un organe de coopération pour les autres infractions de la criminalité organisée. Ses missions étant désormais assurées par Europol et Eurojust, l'OLAF serait appelée à se recentrer sur des missions d'inspection interne.

La FPE peut s'affirmer comme une véritable force de police post-conflit

Dans ce but, il faut :

- développer des synergies en termes de formation et d'interventions opérationnelles ;
- articuler la culture militaire et la théorie du maintien de l'ordre dans un contexte conflictuel ;
- développer les meilleures conditions de projection d'une force de police européenne à partir de l'expérience du Kosovo, en travaillant notamment sur la logistique et la restauration de l'ordre public dans une situation dégradée en renforcement ou en substitution des forces de police locales ;
- mettre en œuvre cet outil de façon privilégiée sur des théâtres d'opérations européens et méditerranéens.

Conclusion

Depuis les attentats du 11 septembre, la volonté de l'Union et des États membres de faire des questions de « justice et affaires intérieures » une des grandes compétences de l'Union s'est exprimée de plus en plus nettement. Aux yeux des citoyens européens, la sécurité est désormais une véritable préoccupation, si bien que la recherche d'auteurs d'infractions ne saurait être entravée par les frontières, les différences de procédure ou d'incrimination, ou la hiérarchie des priorités entre les États membres. Dans ces conditions, c'est le critère d'efficacité qui doit orienter la réforme des règles applicables et des forces de police. Comme en témoignent les modalités de mise en œuvre du mandat d'arrêt européen, il est probable que le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions continuera à prévaloir sur l'harmonisation des règles dans le domaine JAI, même si les deux logiques peuvent coexister dans la coopération européenne.

Implicite ou explicite, ce choix laisse néanmoins en suspens la question de savoir si c'est le travail en réseau, le développement de structures de soutien ou la création

de forces de police intégrées qui présidera à l'approfondissement de la coopération policière. Si, à moyen terme, la mise en œuvre des décisions prises dans le cadre de cette coopération reste l'enjeu majeur, la mondialisation de certaines formes de délinquance, notamment financière, conduit déjà à rechercher un système répressif au-delà de la seule Europe, fût-elle élargie. Dans ce contexte, s'orientent-elles vers des polices européennes ou vers des formes différenciées de polices internationales ?

La question est ouverte.

BIBLIOGRAPHIE

Acte du Conseil du 26 juillet 1995 portant établissement de la convention portant création d'un Office européen de police, dit « convention Europol », JOC 316 du 27 novembre 1995.

ADEN (H.), 2003, « Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices : un système spécifique de *multi-level governance* », *Cultures et conflits*, printemps.

ANDRE (R.), 2004, *Les dérives de l'Office européen de lutte anti-fraude. L'urgence d'une réforme de la « police financière » de l'Europe : qui gardera les gardiens ?*, rapport d'information n° 1533, au nom de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale, AN, documents d'information de l'AN.

BARBE (E.), en coll. avec BOULANGER (H.), 2002, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne. Un espace de liberté, de sécurité et de justice*, Paris, La Documentation française, collection Réflexe Europe.

BARBE (E.), 2003, « La sécurité intérieure : un nouvel objectif de l'Union européenne au XXI^e siècle ? », *Questions internationales*, juillet-août, La Documentation française.

BIGO (D.), 1999, « Vers une Europe des polices », *Revue française d'administration publique*.

BIGO (D.), 2000, « La coopération policière avec les PECO entre confiance et exigence », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Polices post-communistes », n° 41, troisième trimestre.

Code de procédure pénale, titre X du livre IV, « De l'entraide judiciaire internationale » (notamment les articles 695 à 695-51 relatifs à Eurojust et au mandat d'arrêt européen), créé par la loi Perben de février 2004.

Code européen d'éthique de la police, recommandation du Conseil de l'Europe, Rec (2001) 10, éditions du Conseil de l'Europe.

Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Bruxelles, 12 décembre 2003, II (points 17 à 29), Liberté, sécurité et justice.

Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999.

BIBLIOGRAPHIE

- Décision 2003/170/JAI du Conseil du 27 février 2003 relative à l'utilisation commune des officiers de liaison détachés par les autorités répressives des États membres, JO de l'UE du 12 mars 2003.
- FONTANAUD (D.), 1996, « Les accords de Schengen », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 763-764, La Documentation française.
- HAENEL (H.), 2003a, *Avenir des « coopérations renforcées »*, Sénat.
- HAENEL (H.), 2003b, « Justice, police et sécurité dans l'Union européenne », *notes de la Fondation Robert Schuman*, n°13, février.
- HUBERT (P.), 2000, *Quels avènements pour l'Europe de la justice et de la police ?* Commissariat général au plan / La Documentation française.
- KERKHOVE (G. de), WEYEMBERG (E.), 2002, *L'espace pénal européen : enjeux et perspectives*, éditions de l'Université libre de Bruxelles.
- LEVY (R.), MONJARDET (D.), 2003, « Les polices nationales et l'unification européenne, enjeux et interactions. Remarques introductives », *Cultures et conflits*, printemps.
- LOBKOWICZ (W. de), 2002, *L'Europe et la sécurité intérieure. Une élaboration par étapes*. La Documentation française, Les Études de la DF.
- MARIANI (T.), 2003, « L'Europe forteresse » : mythe ou réalité ? *les enjeux de la politique européenne d'immigration*, rapport n° 1238 au nom de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale, AN, documents d'information de l'Assemblée nationale.
- MILLAND (J.-P.), 2004, *Schengen, menaces et risques*, conférence IHESI, janvier.
- PINAULT (A.), 2004, *L'Europe élargie et ses nouvelles frontières*, conférence IHESI, Bruxelles, janvier.
- Proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, COM (2003) 687 final.
- PROUST (J.-P.), 2000, *L'organisation des forces de police dans les grandes capitales*, rapport de mission.
- RANCE (P.), BAYNAST (O. de), 2001, *L'Europe judiciaire, enjeux et perspectives*, Dalloz.
- TANDONNET (M.), 2002, *Le grand bazar ou l'Europe face à l'immigration*, L'Harmattan.
- VAN BUUREN (J.), 2003, « Les tentacules du système Schengen », *Le Monde Diplomatique*, « Manière de voir », octobre-novembre, Obsessions sécuritaires.
- VAN RUYMBEKE (R.), 2003, *Les difficultés de la coopération judiciaire pénale internationale en matière financière*, confié par l'auteur.
- VIRILIO (P.), 2000, *Stratégie de la déception*, Galilée.