



Université Robert Schuman – Strasbourg



UNIVERSITÉ DE **STRASBOURG**

Faculté de droit

Coopération policière franco-allemande dans l'espace Schengen

Mémoire sous la direction de M. Olivier Cahn

Présenté par

Sungsoo Chang

Master 2 – Droit pénal de l'Union Européenne

Année 2015/2016

Soutenance, le 12 juillet 2016

Devant un jury composé de:

M. Olivier Cahn

Maître de conférences à l'Université de Cergy-Pontoise (Directeur de recherche)

Mme Catherine Haguenau-Moizard

Professeure à l'Université de Strasbourg

« La base sur laquelle peut et doit se construire l'Union de l'Europe, le plus solide atout de la liberté du monde, c'est l'estime, la confiance, l'amitié mutuelle du peuple français et du peuple allemand. »

- Charles de Gaulle -

Devant les jeunes Allemands à Ludwigsburg, 1962

Je tiens à remercier mon directeur de recherches, M. Olivier Cahn, pour ses précieux conseils tout au long de l'élaboration de ce mémoire.

Mes remerciements vont également à l'endroit de Professeure Catherine Haguenau-Moizard qui a accepté d'être membre du jury de ce mémoire et pour l'attention qu'elle a manifesté pour la lecture de mon travail.

Je suis très reconnaissant envers mes deux enfants, Seoeun et Seojun, et ma femme Yun jung pour leur patience, leur aide et leur soutien indéfectible.

Enfin, mes remerciements les plus sincères à tout le personnel du Centre de Coopération policière et douanière(CCPD) de Kehl, dont le Coordonnateur français M. Eric Bolli et le Coordonnateur national des CCPD M. Serge Galloni de la DCPAF, de la DDSP du Bas-Rhin dont Mme Isabelle Merakchi (centre départemental des stages et de la formation) et de la CCE de DIPJ de Strasbourg et Mme Flavie Corrut-Herzbach responsable du centre régional de formation de la Police nationale.

Sommaire

Table des abréviations	5
Introduction	8
PARTIE I : LES FONDEMENTS TEXTUELS DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE FRANCO-ALLEMANDE	
Titre I : Les fondements textuels de la coopération policière multilatérale	15
Chapitre I : L'émergence de la coopération policière opérationnelle autour des accords de Schengen : l'approche « intergouvernementale »	16
Chapitre II : L'intégration de la coopération policière opérationnelle dans le droit de l'Union européenne : l'approche « communautaire »	36
Titre II : Les fondements textuels de la coopération policière bilatérale	65
Chapitre I : Les textes antérieurs à l'accord de Schengen	65
Chapitre II : Les textes postérieurs à l'accord de Schengen	76
PARTIE II : LES FONDEMENTS INSTITUTIONNELS DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE FRANCO-ALLEMANDE	
Titre I : La gouvernance de sécurité dans l'espace Mondorf	98
Chapitre I : Les commissariats communs	98
Chapitre II : Les CCPD de Kehl et de Luxembourg	108
Titre II : Les autres gouvernances transfrontalières de sécurité	134
Chapitre I : La gouvernance multidisciplinaire de sécurité dans l'espace Eurodistrict Strasbourg-Ortenau	134
Chapitre II : La gouvernance de sécurité dans les domaines spécifiques	152
Conclusion	167
Bibliographie	169

Abréviations

Autorité de contrôle commune : ACC

Attaché de la Sécurité Intérieur : ASI

Bureau central national : BCN

Bureaux à Contrôles Nationaux Juxtaposés : BCNJ

Bureau de liaison : BDL

Bureau Départemental de la Sûreté et de la Coopération Transfrontalière : BDSCT

Bureau d'Entraide Pénal International : BEPI

Bundeskriminalamt : BKA

Police des frontières (*Bundesgrenzschutz*, devenue *Bundespolizei*) : BGS

Brigade de Recherche et d'Intervention : BRI

Convention d'Application de l'Accord de Schengen : CAAS

Commissariat commun : CC

Cellule de Coordination Européenne (*Koordinierungsstelle*) : CCE (*KOST*)

Commission Centrale pour la Navigation du Rhin : CCNR

Centre de Coopération Policière et Douanière : CCPD

Contrôleuse Européenne de la Protection des Données : CEPD

Agence de l'Union Européenne pour la formation des services répressifs : CEPOL

Contrat Intercommunal de Prévention et de Sécurité : CIPS

Compagnie fluviale de gendarmerie : CFG

Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés : CNIL

COMité de Sécurité Intérieure : COSI

Code de Procédure Pénale : CPP

Commission Rogatoire International : CRI

Direction de la Coopération Internationale : DCI

Direction Centrale de la Police Aux Frontières : DCPAF

Direction Centrale de la Police Judiciaire : DCPJ

Direction Centrale de la Sécurité Publique : DCSP

Direction Départementale de la Sécurité Publique : DDSP

Direction Départementale de la Police Aux Frontières : DDPAF

Direction Interrégionale de la Police Judiciaire : DIPJ

Direction de Relations Internationales : DRI

Direction Régionale de la Police Judiciaire : DRPJ

EUropean CAR and driving licence Information System : EUCARIS

Équipe Commune d'Enquête : ECE

Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice : ELSJ

Établissement public de coopération intercommunale : EPCI

European agency for the operational management of Large-scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice : eu-LISA

EUROpean asylum DACtyloscopy database : EURODAC

Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne : EUROJUST

EUROpean POLice office : EUROPOL

Agence de contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne : FRONTEX

Groupe d'Assistance Mutuelle : GAM

Garde à vue : GAV

Groupement européen de coopération territorial : GECT

Justice et Affaires Intérieures : JAI

Juridictions InterRégionales Spécialisées : JIRS

Services de police judiciaire d'un Land (*Landeskriminalämter*) : LKA

Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République : loi NOTRe

Mandat d'Arrêt Européen : MAE

Mandat européen d'Obtention de Preuves : MOP

Office Central de Lutte contre la Délinquance Itinérante : OCLDI

Organised Crime Threat Assessment : OCTA

Officiers de liaison : ODL

Office européen de lutte antifraude : OLAF

Observation transfrontalière ordinaire : OTO

Observation transfrontalière urgente : OTU

Police de l’Air et des Frontières : PAF

Point de Contact Central : PCC

Police Judiciaire : PJ

Section Centrale de Coopération Opérationnelle de Police : SCCOPOL

Service de Coopération Technique Internationale de Police : SCTIP

Système d’Information des douanes : SID

Système d’Interrogation de Documents en Base de Données : SINDBAD

Système d’Information Europol : SIE

Messagerie opérationnelle d’Europol (*Secure Information Exchange Network Application*) : SIENA

Supplément d’Information Requis à l’Entrée Nationale : SIRENE

Système d’Information Schengen : SIS

Sécurité Publique : SP

Service Régional de la Police Judiciaire : SRPJ

Service de Sécurité Intérieure : SSI

The Europol Computer System : TECS

Traité sur le fonctionnement de l’Union Européenne : TFUE

Traité sur l’Union européenne : TUE

Unité Drogue Europol : UDE

Unité nationale Europol : UNE

Vol à main armée : VAMA

Système d’information sur les visas (*Visa Information System*) : VIS

Introduction

En mois de juin 2016, le Royaume-Uni a décidé par référendum de quitter l'Union Européenne (UE). Ce « *Brexit* » paraît presque une conséquence des diverses crises européennes. La récente vague terroriste en France et en Belgique, parallèlement à l'actuelle crise migratoire, ont en effet contribué à une montée en puissance du nationalisme, voire de l'extrême droite, dans certains États européens. Celle-ci s'est déjà manifesté, notamment sous la forme d'une « panne » de l'Espace Schengen, avec le rétablissement provisoire des contrôles aux frontières intérieures de l'Europe par plusieurs États, dont la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche, la Suède, le Danemark ou encore la Norvège.

Les institutions européennes nous invitent à considérer ces turbulences comme une étape de leur développement. Comme le soulignait Jean-Claude Juncker dans son discours sur l'état de l'Union de septembre 2015, « *nous avons heureusement abandonné les contrôles aux frontières entre États membres de l'espace Schengen pour garantir la libre circulation des personnes [...] mais en contrepartie, la libre circulation nous impose de coopérer encore plus étroitement pour gérer nos frontières extérieures.* ».¹

L'Union européenne ne pourrait donc survivre qu'en franchissant le dernier pas qui la sépare du fédéralisme. L'espace **Schengen**, un espace sans frontières intérieures, doit être pérennisé par la sécurisation et la protection des frontières extérieures. Ces derniers mois, la Commission européenne a formulé plusieurs propositions qui permettraient de gérer les migrations plus efficacement, d'améliorer la sécurité intérieure de l'Union et de sauvegarder le principe de la libre circulation des personnes.² Cette logique compensatoire a été une dynamique constante

¹ Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, discours sur l'état de l'Union, 9 septembre 2015. La création d'un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes est une des mesures prévues dans l'agenda européen en matière de migration pour renforcer la gestion et la sécurité des frontières extérieures de l'UE (Communication de la Commission, « Un agenda européen en matière de migration », COM(2015) 240 final, 13 mai 2015), qui soulignait la nécessité d'une approche globale de la gestion des migrations.

Le Parlement européen s'est joint à cet objectif, de même que le Conseil européen (Conclusions du Conseil européen, EUCO 26/15, 16 octobre 2015).

² Communication de la Commission, « Un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et une gestion efficace des frontières extérieures de l'Europe », COM(2015) 673 final, 15 décembre 2015. La Commission propose de créer un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes. L'agence Frontex intégrerait la criminalité transfrontalière et le terrorisme dans son analyse des risques, traiterait les données à caractère personnel d'individus soupçonnés d'être impliqués dans des actes de terrorisme et coopérerait à la prévention du terrorisme avec d'autres agences de l'Union dont Europol et des organisations internationales comme Interpol. Elle propose également une modification du Code frontières Schengen, pour accroître la sécurité au sein de l'espace Schengen

dans la genèse de l'espace Schengen.

Parmi les mécanismes bilatéraux ayant compensé la disparition des frontières intérieures, la coopération policière entre la France et l'Allemagne a donné naissance à plusieurs mécanismes innovants, comme le droit de poursuite transfrontalière, le droit d'observation transfrontalière, le Système d'Information Schengen (SIS), le principe de disponibilité, coopération directe, patrouille commune et d'autres opérations communes, etc. Cette coopération est aussi un exemple pour les autres États membres.

En effet, elle est à la fois très ancienne et très poussée. Plusieurs textes ont jalonné cette relation franco-allemande. L'accord de Mondorf, notamment, dès 1997, a institutionnalisé la « coopération directe » entre leurs forces de police pour empêcher que les régions frontalières deviennent des zones grises, où délinquants et criminels agissent dans une relative impunité. Il a donné son nom à ce que l'on appelle « l'espace Mondorf ». La sophistication des mesures compensatoires en place au sein de cet espace n'est sans doute pas sans rapport avec le fait que France et Allemagne ont fait partie du projet « Schengen » dès ses prémices.

Ainsi, le 17 juin 1984, en marge du sommet européen de Fontainebleau, le président de la République française, François Mitterrand, et le chancelier de la République fédérale d'Allemagne, Helmut Kohl, ont passé des accords secrets aux termes desquels ils ont confié aux ministres des Affaires étrangères, allemand et français, la mission de « préparer concrètement la libre circulation des hommes et des biens ». C'est sur cette base qu'une convention expérimentale, a été signée, le 13 juillet 1984, à Sarrebruck. Elle prévoyait la suppression graduelle des contrôles des personnes à la frontière franco-allemande.³

Avec l'arrangement technique approuvé le 11 décembre 1984⁴, c'est l'embryon de l'accord de Schengen. Sur cette base, des négociations sont ouvertes qui aboutiront, en juin 1985, à la signature, à Schengen d'un accord entre les gouvernements des États de Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, dit « accord de Schengen ».

en instaurant des « *vérifications systématiques obligatoires pour les citoyens de l'Union* » aux frontières extérieures. Ces vérifications seraient effectuées grâce à des bases de données européennes.

³ Gaëlle RENAULT, *Schengen, un modèle pour l'Europe pénale*, Larcier, 1995, p.38.

⁴ Le 31 mai 1984, suite à une réunion à Neustadt-sur-Aisch en Bavière, les quatre ministres des Transports et des Communications ont annoncé une série de mesures sur la suppression des contrôles aux frontières communes et le contrôle par sondage. Ces décisions ont été approuvées par un arrangement technique le 11 décembre par les ministres allemand, néerlandais, belge et luxembourgeois. Voir *Schengen, un modèle pour l'Europe pénale*, p.38.

La libre circulation s'est accompagnée immédiatement d'une collaboration plus poussée sur le plan policier et judiciaire. Vues les similitudes entre les droits et pratiques jurisprudentielles des États signataires, il ne semblait pas impossible de réguler la libre circulation sans fermer leurs frontières intérieures. Cette réflexion a abouti à la coopération entre les services nationaux de police et des douanes et entre les autorités judiciaires, par l'entremise de la Convention d'application (CAAS) du 19 juin 1990.

Elle comporte plus de quatre-vingts dispositions, représentant environ trois cinquièmes de la Convention, et relatives essentiellement à la sécurité intérieure. L'aspect économique se voit réduit à sa plus simple expression. Cette préoccupation pour la sécurité intérieure a amorcé un divorce entre l'espace Schengen et les Communautés européennes.⁵

L'intégration au droit de l'Union a été progressive.⁶ Avec le traité d'Amsterdam de 1997, les accords de Schengen ont été finalement intégrés par un protocole. Ce traité a aussi introduit la notion d'« espace de liberté, de sécurité et de justice » (ELSJ)⁷ qui étend le champ de l'espace

⁵ Un certain nombre de dispositions traduisent la volonté des États signataires de ne pas créer une communauté parallèle, mais d'ouvrir la voie aux autres États membres de la Communauté. Déjà, la libre circulation dans l'espace Schengen est offerte à tout ressortissant des États membres des Communautés européennes (CAAS, article 1). Ensuite, tout État membre des Communautés peut rejoindre l'espace Schengen (CAAS, article 140). L'article 134 de la CAAS stipule que : « *les dispositions de la présente Convention ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire* ». Le droit communautaire, existant ou à venir, peut donc se substituer de plein droit aux dispositions contenues dans les accords de Schengen. Enfin, l'article 142 de la même CAAS arrange l'articulation entre les conventions de l'espace Schengen et les conventions conclues entre les États membres des Communautés européennes.

⁶ Les accords Schengen s'insèrent dans la lignée du traité de Rome (1957) et de l'Acte unique européen (1985). Le traité de Rome proclamait déjà la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes, le thème de la sécurité n'y figure pas explicitement. L'Acte unique européen a ajouté au traité de Rome l'article 8A, qui définissait le marché intérieur comme « *un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée* ». Ensuite, le traité de Maastricht (1992) a consacré le domaine « Justice et affaires intérieures (JAI) » dans le cadre du troisième pilier, ajoutant à ses préoccupations des questions qui n'étaient pas purement économiques. C'est seulement le traité d'Amsterdam (1997) qui a transféré les politiques des visas, d'asile, d'immigration et des autres politiques liées à la libre circulation des personnes du troisième pilier, intergouvernemental, au premier pilier, communautarisé. La coopération policière et judiciaire en matière pénale était encore freinée par l'utilisation de la méthode intergouvernementale, qui exclue le contrôle judiciaire de la Cour de justice et le contrôle du Parlement européen. Par ailleurs, et le Royaume-Uni, et l'Irlande avait fait usage de leur *opt-out* sur la CAAS, rejoignant néanmoins quelques dispositions sur la coopération policière, dont surtout le Système d'Information Schengen (SIS II).

Par la suite, les sommets européens consacrés à ces questions se sont succédés (de Tampere en 1999 à La Haye en 2004), les organisations européennes ont proliféré (d'Europol à Eurojust), les programmes d'action se sont multipliés (du programme d'action relatif à lutte contre la criminalité organisée au programme AGIS), des bases de données ont été déployés (du SIS au SIE), une importante activité normative au sein du Conseil des ministres s'est développée.

Jacques de Maillard et Anne Wyvekens, *L'Europe de la sécurité intérieure, Documentation française, 2008, p.6.*

⁷ L'ELSJ et la JAI recouvrent ensemble les politiques de contrôles aux frontières, d'immigration et d'asile et la coopération judiciaire civile, relevant avant le traité de Lisbonne du 1^{er} pilier communautaire (titre IV de la 3^{ème} partie du TCE), ainsi que la coopération policière et judiciaire en matière pénale, qui constituait le 3^{ème} pilier de l'Union (ex-titre VI TUE).

Schengen. Le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 réalise une avancée considérable : l'ensemble de la justice et des affaires intérieures (JAI) rentre dans le champ des politiques de l'Union (communautarisation), formant le titre IV « L'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) » de la troisième partie modifiée consacrée aux « politiques et actions internes de l'Union ».

La coopération policière et judiciaire s'en trouve révolutionnée : effet normatif direct des normes adoptées, adoption suivant les procédures habituelles d'adoption des actes de l'Union (règlement, directive et décision), extension des compétences opérationnelles d'Eurojust⁸, possibilité de créer un Parquet européen, développement par l'Union d'une compétence d'harmonisation des infractions et des sanctions pénales⁹, contrôle juridictionnel de la Cour de justice de la coopération judiciaire et policière en matière pénale.

Ces avancées audacieuses sont limitées par un mécanisme de frein/accélérateur. Un État qui estime qu'un projet d'acte porte atteinte aux aspects fondamentaux de son système judiciaire pénal peut faire appel auprès du Conseil européen, qui statue par consensus dans les quatre mois. Les États désireux d'avancer bénéficient en contrepartie du recours automatique et assoupli aux « coopérations renforcées », dont l'autorisation est réputée accordée dès que le seuil d'un tiers des États membres est atteint.

Par ailleurs, le traité affecte le fonctionnement de la coopération policière. Il reprend la distinction proposée par le « traité constitutionnel » entre les aspects non opérationnels (mesures relatives à l'échange d'informations pertinentes, au soutien aux formations des personnels de sécurité et aux techniques d'enquête communes concernant la détection des formes graves de criminalité, tâches dévolues à Europol), traités à la majorité qualifiée, et les aspects opérationnels (en particulier les conditions et les limites des interventions communes des forces de police des États membres), qui demeurent subordonnées à l'unanimité du Conseil.

Le traité de Lisbonne prévoit également la création d'un comité permanent au sein du Conseil pour favoriser la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (art. 71 TFUE). Ce comité de sécurité intérieure (COSI) remplace le « comité de l'article 36 » (dont il est fait

⁸ Eurojust pourra, de lui-même, déclencher des enquêtes pénales, coordonner des enquêtes et poursuites et proposer aux autorités nationales le déclenchement de poursuites pénales.

⁹ L'article 82§1 TFUE consacre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, que le Conseil européen de Tampere (octobre 1999) a érigé en pierre angulaire de l'Europe judiciaire. Ce principe est complété par le rapprochement du droit pénal matériel (art. 83 §1 et §2 TFUE) et par le rapprochement du droit pénal procédural (art. 82 §2 TFUE).

mention à l'ex-art. 36 TUE), qui est également un comité de coordination composé de hauts fonctionnaires, mais dont le rôle consiste surtout à préparer l'activité législative du Conseil, et non à coordonner l'action des autorités compétentes des États membres.

Néanmoins, persistent encore des dispositions qui reconnaissent la souveraineté, par exemple des opérations menées par la police, excluant le contrôle de la Cour sur la validité ou la proportionnalité de ces opérations, également sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure (art. 276 TFUE). Plusieurs dispositions des traités (art. 4 §2 TUE, art. 72 du TFUE) rappellent que la sécurité nationale et le maintien de l'ordre public restent de la responsabilité des États membres.

Le nouvel article 73 du TFUE, introduit par le traité de Lisbonne, ajoute que les États membres peuvent continuer d'organiser entre eux et sous leur responsabilité des formes de coopération entre leurs services compétents en matière de sécurité. La France a par exemple conclu de nombreux accords de coopérations policière avec les États membres voisins, mettant en place des centres de coopération policière et douanière (CCPD) à proximité de la frontière reposant sur la CAAS.

Axée sur les particularismes des frontières, la CAAS encourage la coopération locale à travers des arrangements au niveau des ministres compétents des parties contractantes. Par exemple, elle permet la création de moyens de télécommunications directes dans les zones frontalières, afin en particulier de faciliter les demandes d'autorisation de poursuite ou d'observation et les opérations communes¹⁰ organisées à l'encontre de certaines formes de délinquance frontalières.

Cette coopération bilatérale de proximité s'est concrétisée à travers la création de commissariats communs, transformés par la suite en CCPD sur le modèle du premier CCPD européen, mis en place à la frontière franco-allemande par l'accord de Mondorf. Plusieurs CCPD sont développés à partir de Bureaux à Contrôles Nationaux Juxtaposés (BCNJ) ou de commissariats communs (CC). Aujourd'hui, il y a plus de quarante-cinq CCPD à l'intérieur des frontières intérieures de

¹⁰ La plus connue est l'opération « *Hazeldonck* », du nom d'une commune des Pays-Bas, organisée régulièrement par les policiers et les magistrats de la France, de la Belgique et des Pays-Bas. Elle consiste en des contrôles systématiques opérés concomitamment dans les trois pays en vue de rechercher des trafics de produits stupéfiants. Elle a été créée en mars 1994, pour lutter contre les trafiquants de drogues sur l'autoroute A16 entre Anvers et Rotterdam et également dans les trains.

Voir Magali Sabatier, *La coopération policière européenne*, Harmattan, 2001, pp.41-42.

l'Europe. Ils sont au centre de la coopération transfrontalière.

La France, par exemple, a passé six accords de coopération transfrontalière avec ses principaux voisins en vue de mettre en place ces centres, entre 1997 et 2001 : un CCPD et quatre CC avec l'Allemagne, quatre CCPD (à l'origine des commissariats communs) avec l'Espagne, deux CCPD (à l'origine des commissariats communs) avec l'Italie, un CCPD avec la Belgique, un CCPD avec le Luxembourg (devenu quadripartite entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique en 2008) et un CCPD avec la Suisse (avant même qu'elle n'entre dans l'espace Schengen). En tout, dix CCPD et quatre CC existent aux frontières de la France.

Ces structures, composées d'agents de toutes les forces concernées (police, gendarmerie, douane), répondent aux inconvénients d'un espace de circulation unique où se déploient des services de contrôles multiples. Les échanges d'informations en temps réel sont facilités : l'identification des véhicules, des faux documents, etc. Afin de remplir cet objectif, des « salles opérationnelles mixtes » (mêlant des agents des pays impliqués) fonctionnent 24 heures sur 24, sauf dans quelques centres. Elles favorisent la fluidité des échanges de renseignements entre les polices de deux États. Elles répondent aussi à des demandes des services de police dépassant largement les simples problématiques frontalières.

Le succès de ces mécanismes est évident et a abouti à la signature d'un autre accord. Vingt ans après Schengen, le 27 mai 2005, sept États membres de l'Union européenne ont signé un traité à Prüm, petite ville allemande, en vue d'approfondir la coopération transfrontalière policière dans les domaines de la lutte contre le terrorisme, de la criminalité organisée et de la migration illégale. Cet accord a reçu le surnom d'accord « Schengen plus » ou « Schengen III ».¹¹

Pour faire face aux crises qu'elle traverse, l'Union Européenne va devoir entièrement reconstruire ses mécanismes de coopération, notamment dans le domaine policier. Puisque la collaboration franco-allemande apparaît un modèle du genre, il paraît plus indispensable que jamais de comprendre comment les deux États parviennent à assurer la sécurité de leurs ressortissants par des « mesures compensatoires » en préservant l'esprit de la libre circulation.

La coopération policière franco-allemande dans la zone frontalière n'a pas été sans soulever de

¹¹ Il est le fruit d'une initiative lancée en 2003 par l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg, rapidement rejoints par l'Autriche, les Pays-Bas, la France et l'Espagne ouvrant à l'adhésion de tout EM de l'Union. Le 23 juin 2008, d'importantes parties du traité ont été transposées en droit européen (décision 2008/615/JAI) constituant « l'acquis Prüm », destinée à améliorer l'échange d'informations permettant l'accès mutuel aux fichiers ADN, d'empreintes digitales et de registres d'immatriculation des véhicules, selon le « principe de disponibilité ».

nombreux enjeux juridiques.

D'abord, un État centralisé comme la France et un État fédéral, comme l'Allemagne, ont toujours certains problèmes de coopération et de coordination. En Allemagne, les autorités régionales sont accoutumées à une autonomie que l'on ne connaît absolument pas en France. La police française, elle, est centralisée au ministère de l'Intérieur mais dispose en réalité de plusieurs directions centralisées plus ou moins rivales.

Ensuite, quant à la coopération policière opérationnelle dans les zones frontalières, notamment le « droit de d'observation transfrontalière » et le « droit de poursuite transfrontalière », un compromis devra être trouvé entre la souveraineté et le principe de réciprocité. Les déclarations des deux États ont notamment varié sur les limites de la poursuite transfrontalière.

Enfin, le fonctionnement des CCPD a évolué au cours de la décennie passée. Premièrement, une instruction introduite en 2005 a étendu la possibilité de les saisir aux services policiers et douaniers au-delà de l'espace Mondorf.¹² Deuxièmement, la directive de 2006, dite « initiative Suède », la coopération policière et l'entraide judiciaire se sont trouvées liées par les principes de disponibilité et d'assimilation : dans la plupart des CCPD, l'accès à l'information par les services répressifs de l'État requérant nécessite, depuis, une autorisation judiciaire sollicitée directement par le service policier de l'État requis, pour le compte de l'État requérant. Troisièmement, le 20 avril dernier, à Metz, la France et l'Allemagne ont signé un protocole, ce qui n'est pas possible avec l'accord Mondorf. Il permet l'emploi d'aéronefs pour les poursuites, surveillances, enquêtes, recherches, etc. Le CCPD est chargé de transmettre les informations.

Ce va-et-vient est le signe d'une coopération dynamique des deux côtés.

Comment fonctionne la coopération policière entre la France et l'Allemagne ? D'où tire-t-elle sa stabilité et son dynamisme ?

De multiples textes internationaux, à la fois bilatéraux et multilatéraux, s'articulent et fondent la coopération policière dans l'espace Schengen et l'espace Mondorf (**Partie I**). On ne peut les étudier sans considérer la façon dont les acteurs de la coopération franco-allemande appliquent ces textes, remplissent leurs missions et fonctionnent (**Partie II**).

¹² Cette instruction étant une instruction interne ne s'applique qu'en France, mais l'Allemagne saisir le CCPD de la même manière dans la pratique. Contrairement l'accord de Mondorf, les accords avec l'Espagne et l'Italie ainsi que l'accord de 2008 concernant le CCPD quadripartite explicitement permettre ce genre de saisine.

Partie I : Les fondements textuels de la coopération policière franco-allemande

L'espace Schengen a engendré une coopération policière précoce. Parallèlement, l'Union Européenne a développé ses propres mécanismes dans ce domaine. La France et l'Allemagne y ont toutes deux participé en tant qu'États membres. Il convient donc dans un premier temps de considérer la part qu'elles ont prise à cette collaboration multilatérale (**Titre I**). Ces deux États ont également formé un partenariat fécond dans le domaine pénal, avant comme après la signature des accords de Schengen. C'est ce partenariat qui a permis la coopération policière renforcée dans l'espace Mondorf (**Titre II**).

Titre I : Les fondements textuels de la coopération policière multilatérale

Le traité de Maastricht a défini très sommairement la politique de coopération policière de l'UE¹³ mais elle s'est développée inversement à la coopération judiciaire en matière pénale. D'une part, un organe intégré, Europol, a été créé, bien avant l'apparition d'Eurojust dans le domaine judiciaire. D'autre part, initialement, la coopération policière, au contraire de la coopération judiciaire, donnait le jour à peu de droit contraignant. La *soft law* paraissait plus adaptée à un domaine plus pratique que juridique et tout le droit contraignant nécessaire était contenu dans la CAAS. Cette tendance s'est inversée depuis, plusieurs textes venant combler certaines lacunes.¹⁴

La nature de ces textes a changé à partir de la communautarisation des trois grands axes de la coopération policière énumérés à l'article 87 du TFUE (coopération opérationnelle entre services répressifs en vue de la prévention et de la répression des infractions, collecte, stockage et traitement des informations et coopération dans le domaine de la formation).

Initialement, la coopération policière multilatérale s'est développée selon l'approche intergouvernementale (**Chapitre I**). Elle a ensuite été progressivement intégré en droit de l'Union et communautarisée (**Chapitre II**).

¹³ Selon l'article K.1 du TUE (traité de Maastricht), en son point 9, la coopération policière vise la prévention et la lutte contre le terrorisme, contre le trafic illicite de drogue et contre les autres formes graves de criminalité internationale, y compris, si nécessaire, certains aspects de coopération douanière, en liaison avec l'organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échanges d'informations au sein d'un Office européen de police (Europol).

¹⁴ En matière d'échange d'informations, par exemple, le traité de Prüm et l'Initiative Suède ont fait émerger le principe de disponibilité des données, sur lequel on reviendra.

Chapitre I : L'émergence de la coopération policière opérationnelle autour des accords de Schengen : l'approche « intergouvernementale »

L'approche intergouvernementale de la coopération policière multilatérale s'est fondée à la fois sur les accords de Schengen et sur un traité antérieur, dit « de Benelux » (*Section 1*). Elle a permis la suppression des contrôles aux frontières intérieures (*Section 2*) et, parallèlement, la mise en place de mesures compensatoires, certaines touchant à la coopération policière et judiciaire en matière pénale (*Section 4*), et d'autres non (*Section 3*).

Section 1 : Le traité de Benelux et les accords de Schengen

Dans le cadre de l'approche intergouvernementale, trois textes ont formalisé la coopération policière multilatérale : le traité de Benelux (*I*), les accords de Schengen (*II*).

I. Le traité de Benelux

Le traité de Benelux, dont le nom exact est traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, a été signé le 27 juin 1962 à Bruxelles et est entré en vigueur, après ratification, le 11 décembre 1967. Un protocole en date du 11 mai 1974, entré en vigueur le 1^{er} mars 1982, est venu compléter et modifier certaines de ses dispositions.¹⁵

Les dispositions générales du traité ont trait à l'extradition et à l'entraide judiciaire en matière pénale. Elles sont similaires en bien des points aux conventions du Conseil de l'Europe sur le même thème, leurs dates d'élaboration étant très proches.¹⁶ Le traité a influencé la convention de Schengen et s'est intégré ultérieurement au droit de l'Union européenne au titre des acquis de Schengen.¹⁷

C'est d'abord un exemple d'arrangement multilatéral à minima visant à changer la politique de l'UE de manière « *bottom-up* » et à stimuler l'harmonisation. Son originalité est d'aller très loin dans le sens de l'intégration et de l'assistance mutuelle, particulièrement relativement à la

¹⁵ Magali Sabatier, *op. cit.*, p.121.

¹⁶ Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 et Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959.

¹⁷ Magali Sabatier, *op. cit.*, p.122.

coopération policière. Les articles 26, 27 et 28 du traité instaurent entre les policiers des États signataires un droit d'observation transfrontalière et un droit de poursuite transfrontalière.¹⁸

Le « droit d'observation transfrontalière » (article 26) permet un agent d'un État signataire de se rendre sur le territoire d'un autre État signataire afin de rechercher et constater des infractions. Cette recherche et cette constatation se feront avec l'autorisation du ministre public de l'État où doit se rendre l'agent et sous couvert d'une commission rogatoire précisant sa mission. Cette disposition réorganise les pouvoirs de police à l'intérieur des États signataires du Traité Benelux. La frontière ne constitue plus la limite d'action pour les policiers puisque ceux-ci peuvent continuer leurs enquêtes au-delà de leur territoire.¹⁹

Avec le « droit de poursuite transfrontalière » (article 27),²⁰ les policiers qui poursuivent sur leur territoire l'auteur présumé d'une infraction pouvant donner lieu à extradition, pourront pénétrer à la suite de la personne poursuivie, sur le territoire d'un autre État partie pour y continuer leur poursuite. Une fois la frontière franchie, ils devront informer les agents du territoire sur lequel ils se trouvent pour qu'ils procèdent à l'interpellation de la personne poursuivie, sauf cas d'urgence. En effet, dans ce cas, lorsque la poursuite reste ininterrompue et que l'urgence des opérations ne permet pas de prévenir les autorités locales, les agents poursuivants pourront eux-mêmes procéder à l'interpellation de la personne poursuivie. Cette possibilité a cependant été limitée à un rayon de dix kilomètres après le franchissement de la frontière. Passée cette limite, il est obligatoire d'avoir recours aux forces de police locales pour appréhender la personne poursuivie.²¹

L'exercice du droit de poursuite est strictement limité ce qui se comprend compte tenu des prérogatives qu'il offre aux agents de police. De même, alors que le droit d'observation n'est pas cantonné à une certaine catégorie d'infractions, le droit de poursuite n'est possible que pour les faits donnant lieu à extradition.²²

Durant le déroulement des droits d'observation et de poursuite transfrontalières, il est indiqué que les agents en mission sont assimilés aux agents de l'État sur lequel ils se trouvent pour les

¹⁸ Magali Sabatier, *op. cit.*, p.122.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Quant aux frontières franco-allemandes, le droit de poursuite transfrontalière n'est pas permis jusqu'à 1998, vu que la France avait formulé une réserve par rapport au droit de poursuite en 1995.

²¹ Magali Sabatier, *op. cit.*, pp.122-123.

²² *Ibid.*, p.123.

infractions dont ils seraient victimes ou qu'ils commettraient (art.28). Ils sont soumis aux règles de responsabilité, à la législation et aux tribunaux des pays sur lequel ils se trouvent. Ils doivent pouvoir justifier de leur qualité officielle à tout moment. Dans le cadre de l'exercice du droit de poursuite, ils peuvent porter leur uniforme et leur arme réglementaire mais ne peuvent se servir de cette dernière que comme moyen de contrainte et de défense, dans les mêmes conditions que les agents du territoire sur lequel ils se trouvent.²³

Ces mesures font apparaître, pour la première fois entre les États européens, la notion de coopération policière transfrontalière opérationnelle en permettant à l'agent d'un État d'intervenir sur le territoire d'un autre État. Ceci constitue l'innovation principale de ce texte. La frontière ne constitue plus la limite infranchissable d'action pour les policiers, car ils peuvent non seulement dépasser leurs frontières nationales mais aussi en cas d'urgence procéder à des interpellations de malfaiteurs sur le territoire de l'État dont ils ont franchi la frontière.²⁴

Sur la base de ce traité, les pays de Benelux ont signé, le 8 juin 2004, à Luxembourg, le traité de Senningen « en matière d'intervention policière transfrontalière ». Ce traité reprend la partie de la coopération policière du traité de Benelux de 1962, la coopération directe, le droit d'observation et de poursuite, l'échange d'officiers de liaison, etc.

Le traité de Benelux de 1962 a représenté un modèle historique pour la construction européenne et notamment pour l'accord et la convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS) qui reproduisent à une échelle quasi européenne ses dispositions et font ressortir la spécificité de cette coopération par rapport à la coopération policière internationale de droit commun.²⁵

II. Les accords de Schengen

Les accords de Schengen sont en fait deux traités distincts dans le temps et dans leur contenu. Le premier, l'accord de Schengen, a été signé le 14 juin 1985 et pose le principe de la libre circulation des personnes. Le second, la CAAS, a été signée le 19 juin 1990 et prévoit les mesures appropriées surtout « compensatoires » à l'instauration d'une telle liberté.²⁶

La liberté de circulation des personnes entre les États signataires a mis dix ans à être effective,

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ CHEVALLIER-GOVERS Constance, *De la Coopération à l'intégration policière dans l'Union*

la CAAS n'est entrée en vigueur que le 26 mars 1995. Cela a donc été très long mais tout de même plus efficace que dans le cadre communautaire. La coopération au sein de l'espace Schengen a souvent été considérée comme un « laboratoire ». Les résultats de celui-ci devaient à terme être utilisés dans le cadre communautaire.²⁷

« L'accord de Schengen contient deux séries de mesures. La première série de « mesures applicables à court terme » consiste en la mise en place d'une simple surveillance visuelle des véhicules de tourisme franchissant à vitesse réduite les frontières, en l'institution de contrôles groupés aux postes frontaliers et en un renforcement de la coopération policière. Ces dispositions devaient permettre de faciliter immédiatement la circulation des personnes entre les pays signataires et sont entrées en vigueur dès la signature de l'accord.

La seconde catégorie de mesures « applicables à long terme » consiste en un engagement des États à supprimer effectivement les contrôles aux frontières intérieures et à les reporter aux frontières extérieures de l'espace Schengen tout en prenant les mesures compensatoires pour la sauvegarde de la sécurité. Pour la réalisation de ces dernières mesures, une convention d'application complémentaire s'imposait. A cette fin, la CAAS a été signé par les cinq États originaires, le 19 juin 1990. »²⁸

L'objectif premier des Accords de Schengen est de supprimer les contrôles aux frontières intérieures. Toutes les autres dispositions ne sont que les « mesures compensatoires » à cette libre circulation : le renforcement des contrôles aux frontières extérieures, la politique commune des visas, la détermination de l'État responsable du droit d'asile, la coopération policière et judiciaire, etc.²⁹

européenne, Bruylant, 1999, p. 40.

²⁷ *Ibid.*, pp.40-41.

²⁸ *Ibid.* p.41.

²⁹ *Ibid.*

Section 2 : La suppression des contrôles aux frontières intérieures par la méthode intergouvernementale

L'objectif de la CAAS est de créer un espace où la libre circulation des personnes est assurée (I). Néanmoins, les rédacteurs de la Convention ont assorti ce principe d'une exception : la réserve d'ordre public (II).

I. Le principe de libre circulation

L'objectif de la Convention(CAAS) se trouve d'emblée formulé par l'article 2 de la CAAS : « *les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes ne soit effectué* ».

Cette liberté de circulation bénéficie non seulement aux ressortissants de tous les États de la Communauté européenne mais également aux ressortissants des États tiers. Il est en effet impossible de supprimer les contrôles seulement à l'égard de certaines personnes.³⁰

Il existe néanmoins quelques limites qui consistent en une obligation de « déclaration » pour certaines personnes. Les ressortissants des États non membres des Communautés européennes sont tenus de faire une déclaration dès lors qu'ils franchissent une frontière interne. Ce n'est pas le cas des ressortissants des États membres des Communautés européennes qui bénéficient des mêmes droits que les ressortissants des autres États signataires de la CAAS (art. 22).³¹

Pour remplacer les contrôles aux frontières intérieures tout en assurant la sécurité des citoyens, des contrôles d'identité mobiles pourront être effectués près des frontières et dans les aéroports, ports, gares ouvertes au trafic avec l'extérieur. En effet, l'article 2§3 de la CAAS précise que la suppression des contrôles aux frontières intérieures ne porte atteinte ni « *à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes en vertu de la législation de chaque partie contractante sur l'ensemble de son territoire ni aux obligations de détention, du port et de présentation de titres et documents prévus par sa législation* ». ³²

Le législateur français a défini une « zone frontalière » au sein de laquelle les contrôles d'identité sont renforcés dit « Contrôle Schengen ». L'article 78-2 alinéa 4 du Code de

³⁰ *Ibid.*, p.42.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, p.43.

procédure pénale français autorise le contrôle d'identité de « toute personne » afin de s'assurer de la détention, port et de la présentation des documents et titres requis par la loi dans les ports, aéroports, gares ferroviaires ou routières ouvert au trafic international désigné par arrêté ministériel, ainsi que dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà.³³

La loi de 23 janvier 2006³⁴ étend le contrôle d'identité « Schengen » dans le cas où il a lieu à bord d'un train effectuant une liaison internationale. Dès lors, le contrôle peut être « *opéré sur la portion du trajet entre la frontière et le premier arrêt qui se situe au-delà des vingt kilomètres de la frontière sur celles des lignes ferroviaires effectuant une liaison internationale et présentant des caractéristiques particulières de desserte, [...] entre cet arrêt et un arrêt situé dans la limite des cinquante kilomètres suivants* ».

Les conditions posées pour ce contrôle sont peu nombreuses. Il convient avant tout de souligner que « tout personne » peut y être contrôlée, c'est-à-dire quel que soit son comportement. Il est malheureusement à redouter qu'une minorité de gens de couleur soit la cible privilégiée de ces contrôles dits aléatoires maintenus aux frontières intérieures. Ce sera d'ailleurs le cas pour d'autres infractions que celles qui sont liées au non-respect des obligations de « *détention, de port et de présentation des titres et documents prévues par la loi* », puisque l'article 78-2 alinéa 4 rappelle que « le fait que le contrôle d'identité révèle une infraction autre que celle de non-respect de ces obligations ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes ». On mesure le danger de tels contrôles à la lumière d'esprit de la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen.

Dans deux arrêts « *Melki et Abdeli* » du 22 juin 2010,³⁵ la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé que la mise en œuvre de ce contrôle présentait un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières, contraires au principe de libre circulation des personnes. Plus directement, dans un arrêt du 23 février 2011, la première chambre civile de la Cour de cassation, faisant référence à l'arrêt de la CJUE dans ses motifs, conclut que : « *l'article 78-2, alinéa 4 du Code de procédure pénale n'étant assorti d'aucune disposition offrant une telle garantie [de ne pas, en pratique, revêtir un effet équivalent à celui des vérifications aux*

³³ *Ibid.*

³⁴ Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

³⁵ CJUE, *A. Melki*, affaire C-188 /10 et *S. Abdeli*, affaire C-189/10, 22 juin 2010.

frontières], les contrôles opérés sur le fondement de ce texte sont irréguliers ».

La loi LOPPSI II³⁶ a donc modifié l'article 78-2, alinéa 4 du CPP, y ajoutant des conditions qui se lisent ainsi : *« Pour l'application du présent alinéa, le contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ne peut être appliqué que pour une durée n'excédant pas six heures consécutives dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones ou lieux mentionnés au même alinéa ».*

II. L'exception : le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures

Le principe figurant à l'article 2 de la CAAS est assorti d'une exception. Les États peuvent, en effet, rétablir les contrôles aux frontières intérieures sous certaines conditions. Conformément à l'article 2 §2 *« 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 nationaux adaptés à la situation seront effectués aux frontières intérieures ».*

Le « code frontières Schengen », issu d'un règlement³⁷ du 15 mars 2006, retient le principe de l'absence de contrôle des personnes aux frontières intérieures. Toutefois, comme la CAAS le prévoit dans certains cas, en particulier de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, comme celle résultant d'une attaque terroriste, un rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures est possible pour une durée limitée.

A la suite des demandes de la France et l'Italie d'avril 2011, faites dans le contexte du « printemps arabe », des propositions législatives ont été adoptées³⁸ en 2013 afin d'élargir les possibilités de rétablissement de contrôles temporaires, sur la base d'une recommandation du Conseil et, en dernier recours, en cas de manquement grave d'un État membre à ses obligations

³⁶ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

³⁷ Règlement (CE) n° 562/2006 du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (dit « Code frontières Schengen »).

³⁸ Règlement (UE) n° 1051/2013 du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles.

de contrôle aux frontières extérieures.

En ce qui concerne les Accords de Schengen, les auteurs de la saisine ont estimé que le franchissement des frontières sans qu'un contrôle des personnes soit nécessairement effectué constitue une atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté et que ces accords procèdent dès lors à un transfert de souveraineté. Ce dernier grief a également été prononcé en ce qui concerne les dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire à propos de la poursuite transfrontalière qui suppose le franchissement des frontières nationales par des agents étrangers. Sur tous ces moyens, le Conseil constitutionnel a conclu à une absence de contrariété.³⁹

Au moyen fondé sur le transfert de souveraineté effectué par la libre circulation des personnes, le Conseil a répondu que la dérogation d'ordre public empêchait un tel transfert. En ce qui concerne les dispositions sur la coopération policière, c'est-à-dire le droit d'observation et le droit de poursuite transfrontalières, le Conseil constitutionnel a considéré que celles-ci n'effectuent pas un transfert de souveraineté étant données les conditions assortissant ces modalités policières (accord préalable pour l'observation, seulement pour les infractions flagrantes en ce qui concerne le droit de poursuite et en plus sans pouvoir d'interpellation).

Le principe de la suppression des contrôles aux frontières intérieures n'occupe que peu de place dans le cadre de la CAAS. En effet, la majorité des dispositions de cette Convention traite des mesures compensatoires à la suppression des contrôles.

³⁹ Décision du Conseil constitutionnel n° 91-284 du 25 juillet 1991, *JORF*, du 27 juillet 1991, p.10001.

Section 3 : Les « mesures compensatoires », hors coopération policière et judiciaire, mises en place par la méthode intergouvernementale

Les mesures compensatoires sont très diverses et constituent l'essentiel des dispositions de la CAAS. Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures (I), la politique commune des visas (II), la détermination de l'État responsable de la demande d'asile (III), la coopération policière et judiciaire en matière pénale et l'instauration du Système d'Information Schengen (SIS), etc.

Seule une partie de ces mesures, dont surtout le droit d'observation et de poursuite transfrontalière, concerne la coopération policière.

I. Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures

La suppression des contrôles aux frontières intérieures doit s'accompagner d'un renforcement des contrôles aux frontières extérieures. L'accès au territoire Schengen se fait normalement durant des heures ouvertes fixes, par des points de passage obligatoires et désignés par la Partie contractante pour la partie de frontière extérieure dont elle a la charge. La circulation des personnes hors des points de passage ne pouvant être totalement évitée, des moyens de surveillance sont mis en place tels que les contrôles mobiles.⁴⁰

Les modalités de cet approfondissement des contrôles aux frontières extérieures sont minutieusement décrites et comportent des particularités pour les étrangers (article 6 de CAAS). Les « non étrangers » font l'objet d'un contrôle allégé permettant l'établissement de leur identité à partir de la production ou de la présentation de documents de voyage. Les « étrangers » sont soumis à un contrôle approfondi avec la possibilité de consulter le SIS.⁴¹

II. La politique commune des visas

La convention comporte des mesures relatives aux visas : par exemple l'établissement d'une politique commune pour les visas de moins de trois mois. Cet engagement traduit par l'établissement d'une liste commune⁴² de pays dont les ressortissants devront présenter un visa

⁴⁰ CHEVALLIER-GOVERS Constance, *op. cit.*, p.44.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Doc. SCH/Com-ex (93)6 (document confidentiel).

pour pénétrer dans l'espace Schengen. Cette liste a été constituée par la somme des pays à l'égard desquels chacun des États signataires imposait l'obligation de visa.⁴³

Désormais, les citoyens des pays tiers à l'Union européenne n'auront plus à solliciter qu'un seul visa harmonisé. Par contre, pour les autres titres de séjour et les visas de longue durée, chaque État conserve sa législation, mais doit tenir compte des impératifs de sécurité des autres pays, en interrogeant le SIS.⁴⁴

III. La détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile

Une des mesures compensatoires est la détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile ainsi que celle des documents qui sont susceptibles d'être exigés. La CAAS a laissé à chaque État membre le soin de traiter les demandes d'asile selon sa législation interne, se bornait à fixer des règles de compétence, mais non des règles de procédure (ces derniers figurant dans la Convention de Genève de juillet 1951 et le Protocole de New York de janvier 1967). Ainsi, un seul État est responsable du traitement de la demande d'asile. Ce mécanisme vise à éviter les demandes multiples qu'un individu serait susceptible de présenter dans plusieurs États et à éliminer les « demandeurs en orbite », c'est-à-dire le renvoi de l'examen d'une demande d'un pays à un autre. C'est néanmoins l'aspect le plus contesté de la CAAS car il touche à la politique migratoire des États membres.⁴⁵

La CAAS précise que dès lors que des mesures similaires sont arrêtées dans le cadre de l'Union, elles succèdent à leurs équivalents Schengen qui disparaissent (art. 142 §1 de CAAS). Ainsi, la Convention de Dublin, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1997, s'est substituée à partir de cette date aux dispositions de Schengen touchant à la détermination de l'État responsable du traitement des demandes d'asile (art. 28 à 38 de CAAS).

⁴³ CHEVALLIER-GOVERS Constance, *op. cit.*, p.45-46.

⁴⁴ *Ibid.*, p.46.

⁴⁵ *Ibid.*

Section 4 : La coopération policière et judiciaire en matière pénale instaurée comme mesure compensatoire par les accords de Schengen

Une véritable révolution juridique s'opère à partir des années 1980, avec l'édification de l'espace Schengen. Dans cette optique, la coopération doit se multilatéraliser et les services de police et de douane doivent mettre leurs outils et informations en commun.

La coopération ne se limite plus à la seule criminalité grave, en raison de l'augmentation de la mobilité de la criminalité en général. La CAAS introduit donc un élément de célérité dans la pratique de la coopération.

Ainsi, entre les États membres de l'Espace Schengen, l'entraide est désormais l'affaire des autorités judiciaires : « *les demandes d'entraide judiciaire peuvent être faites directement entre les autorités judiciaires et renvoyées par la même voie* » (art. 53 al.1 CAAS). Ce gain de temps est considérable, mais l'*assistance* n'en reste pas moins conditionnée par les autorités judiciaires (art. 39, al.1, CAAS). En effet, bien qu'elle puisse s'opérer directement entre organes centraux (art. 39, al.3, CAAS), l'emploi des informations échangées comme moyen de preuve n'est possible qu'avec l'accord des autorités judiciaires compétentes de la Partie contractante (art. 39, al. 2, CAAS).

La coopération judiciaire étant inscrite dans la CAAS, mais intéresse moins notre étude, elle va être traitée dans la mesure où elle est directement liée avec la coopération policière.

Ainsi, l'acquis de Schengen a mis en place une coopération policière très largement centrée sur la problématique des frontières et des limitations qu'elle entraîne dans la circulation des données mais également des policiers. Un principe général de coopération (art. 39, CAAS) est posé : les services de police s'accordent, pour la prévention et la répression des infractions, toute l'assistance permise par le droit national. La transmission directe d'informations devient possible, l'échange spontané d'informations⁴⁶ étant par ailleurs encouragé.

La coopération policière transfrontalière se caractérise par l'échange d'informations (*I*) et le détachement d'officier de liaison (*II*) ainsi que par de nouvelles pratiques policières, ce qui sont le droit d'observation discrète transfrontalière (*III*) et le droit de poursuite transfrontalière (*IV*).

⁴⁶ Voir l'article 7 de la Convention d'entraide judiciaire du 29 mai 2000 qui contient la même disposition.

I. L'échange d'informations (art. 39 et 46 de la CAAS)

L'échange d'informations, s'articule autour de deux articles de la CAAS, l'article 39 et l'article 46.

L'article 39 de la CAAS prévoit que dans le cadre de la coopération policière les États membres peuvent procéder à des échanges d'informations. Il peut s'agir de données informelles à des fins uniquement policières, mais aussi des rapports ou procès-verbaux émanant d'une procédure judiciaire et délivrés en copie, qui ne peuvent être utilisés comme mode de preuve, qu'avec l'accord des autorités judiciaires compétentes du pays dont elles proviennent. S'agissant des données informelles, les services ont une compétence autonome pour les transmettre. Pour les documents judiciaires, seuls les magistrats, juge d'instruction, procureur de la République, voire le procureur général, peuvent autoriser leur transmission.

En cas d'urgence, les autorités de police peuvent adresser directement leurs demandes aux autorités compétentes de la partie requise et celle-ci peut y répondre directement. Dans ces cas, l'autorité de police avise dans les meilleurs délais l'organe central chargé (art. 39-3).

L'article 46-1 de la CAAS prévoit la communication spontanée d'informations dans des cas particuliers. Tout État partie qui détient des informations intéressant un autre État partie peut, sans y être invité, les lui communiquer. Ces renseignements peuvent être importants pour un État afin de réprimer des infractions futures, de prévenir des infractions ou des menaces pour la sécurité et l'ordre publics. Les informations sont adressées par l'intermédiaire d'une instance centrale, en France, la DCPJ.

Toutefois, dans des cas particulièrement urgents, l'échange d'informations s'effectue directement entre les autorités policières concernées, les autorités centrales du pays étant informées dans les meilleurs délais. Les informations portent sur des menaces et non sur des faits accomplis. Il s'agit de prévenir un État, « sans y être invité », de menaces qui pèsent sur sa sécurité nationale. L'article 46 semble particulièrement adapté à la menace terroriste.

Les dispositions de l'article 39 paragraphe 1, 2 et 3 et de l'article 46 de la CAAS sont remplacées par les dispositions de l'Initiative Suède,⁴⁷ dans la mesure où elles ont trait à l'échange d'informations ou de renseignements afin de mener des enquêtes pénales ou des

⁴⁷ Décision 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union, dite « Initiative Suède ».

opérations de renseignement en matière pénale (art. 12 de la décision-cadre).⁴⁸

II. Le détachement d'officiers de liaison (art. 47 de la CAAS)

Le détachement d'officiers de liaison est prévu à l'article 47-1 de la CAAS⁴⁹, il a pour but de promouvoir et d'accélérer la coopération entre les États parties. Il prend la forme d'accords bilatéraux et permet de faciliter des échanges aux fins de lutte, aussi bien préventive que répressive, contre la criminalité, ainsi que l'exécution des demandes d'entraide policière et judiciaire en matière pénale (art. 47-2).

Les officiers de liaison ont une mission d'avis et d'assistance définie par l'État d'origine ou par l'État auprès duquel ils sont détachés, mais ils ne sont pas compétents pour l'exécution autonome de mesures de police (art. 47-3).

Les États peuvent, dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, convenir que les fonctionnaires détachés auprès d'États tiers représentent non seulement les intérêts de leur propre pays, mais également ceux d'une ou de plusieurs parties contractantes (art. 47-4). Dans cette hypothèse, ces agents pourront fournir des informations aux autres États sur leur demande ou de leur propre initiative et pourront accomplir des missions pour leur compte.

Afin de intensifier la coopération dans le domaine de l'immigration irrégulière, la France au sein de la DCPAF, en 1999, a reçu six officiers de liaison dont un Britannique, un italien, un Espagnol, un Néerlandais et deux Allemands dont un à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle. Réciproquement, la France a détaché six officiers, un en Grande-Bretagne, un en Italie, un en Espagne, un aux Pays-Bas et deux en Allemagne dont un à l'aéroport de Francfort.⁵⁰

²³ Décision 2006/960/JAI, article 2, « Définitions » : (b) « *enquête pénale*: une étape procédurale dans laquelle des mesures sont prises par les services répressifs ou judiciaires compétents, y compris les parquets, afin d'établir et d'identifier des faits, des suspects et des circonstances ayant trait à un ou plusieurs actes criminels précis constatés » et (c) « *opération de renseignement en matière pénale*: une étape procédurale, qui n'a pas encore atteint le stade de l'enquête pénale, au sein de laquelle un service répressif compétent est autorisé par le droit national à recueillir, traiter et analyser des informations sur la criminalité ou des activités criminelles en vue d'établir si des actes criminels précis ont été commis ou pourraient l'être. »

⁴⁹ La CAAS prévoit l'échange d'officiers de liaison à l'article 7 dans le cadre de la surveillance aux frontières extérieures afin de permettre l'échange d'informations, de travailler à l'harmonisation des contrôles et de participer à l'organisation de formations communes ; à l'article 125 dans le cadre de la coopération douanière ; à l'article 47 dans le cadre de la coopération policière.

⁵⁰ Civique magazine de l'Intérieur, *Les officiers de liaison de la PAF*, n° 91, octobre 1999, p.42, voir Sophie GARCIA-JOURDAN, *L'émergence d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice*, p. 240.

III. L'observation transfrontalière (art. 40 de la CAAS)

L'article 40 permet aux officiers de police d'un pays, dans le cadre d'une enquête judiciaire concernant des faits d'une certaine gravité, de continuer sur le territoire d'un autre Etat signataire de Schengen la surveillance et la filature d'un individu. En particulier, elle est, sauf urgence, soumise à autorisation préalable de l'État sur le territoire duquel elle se déroule. Le Conseil a adopté le 2 octobre 2003 une décision⁵¹ permettant un plus large recours à ce droit : la surveillance peut désormais viser des personnes susceptibles de conduire aux suspects (seulement OTO) ; la liste des infractions permettant le recours à la surveillance a été étendue, notamment à l'immigration clandestine et au terrorisme.⁵²

La CAAS prévoit deux hypothèses selon le degré d'urgence des actes : l'observation transfrontalière ordinaires (*III.1*) et l'observation transfrontalière ordinaire (*III.2*).

III.1) L'observation transfrontalière ordinaire (OTO)

L'observation transfrontalière en l'absence d'urgence n'est normalement possible qu'avec l'autorisation de l'État sur lequel elle se déroule dans le cadre d'une enquête judiciaire. Elle porte sur les infractions susceptibles de donner lieu à extradition conformément à l'article 61 de la CAAS.

L'autorisation est délivrée sur la base d'une demande d'entraide judiciaire présentée au préalable. Cette demande est adressée à une autorité désignée par chacune des Parties contractantes (art. 40-5 CAAS), en France l'autorité désignée est la Direction centrale de la police judiciaire(DCPJ). Toutefois, la DCPJ n'est compétente que pour transmettre l'autorisation qui est délivrée par le ministre de la Justice, plus précisément la mission Justice du service des affaires européennes et internationales, en liaison avec le ou les procureurs de la République dans le ressort desquels l'observation doit être effectuée.

⁵¹ Décision 2003/725/JAI du Conseil du 2 octobre 2003 modifiant les dispositions de l'article 40, paragraphes 1 et 7, de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

⁵² Emmanuel BARBE, *L'espace judiciaire européen*, Documentation française, 2007, p. 96.

III.2) L'observation transfrontalière urgente (OTU)

L'observation transfrontalière pour des raisons particulièrement urgentes est possible sans autorisation (art. 40-2 CAAS) lorsque cette dernière n'a pas pu être demandée. Toutefois, l'observation ne peut porter que sur certaines infractions limitativement énumérées et dans des conditions strictement réglementées. L'article 40-7 CAAS précise que la personne observée doit être présumée avoir commis un des faits punissables suivants : « assassinat, meurtre, viol, incendie volontaire, fausse monnaie, vol et recel aggravés, extorsion, enlèvement et prise d'otage, trafic d'êtres humains, trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, infractions aux dispositions légales en matière d'armes et explosifs, destruction par explosifs, transport illicite de déchets toxiques et nuisibles ».

L'observation transfrontalière sans autorisation préalable est soumise à des conditions particulières. L'article 40-2 de la CAAS précise que le franchissement de la frontière est porté immédiatement à la connaissance de l'autorité de la Partie contractante désignée (art. 40-5 de la CAAS), c'est-à-dire en France, la DCPJ. La demande d'entraide doit être transmise sans délai au ministre de la Justice et doit exposer les motifs justifiant le franchissement de la frontière sans autorisation préalable. Enfin, l'observation doit être arrêtée si l'autorité du territoire requis le demande ou si l'autorisation n'est pas obtenue cinq heures après le franchissement.

Les « agents observateurs en France » doivent être en mesure de justifier à tout moment de leur qualité officielle et détenir, sous réserve de la situation de particulière urgence, un document attestant que l'autorisation a été accordée. Ces agents, qui se conforment au droit français et obtempèrent aux injonctions des autorités locales compétentes, ne peuvent effectuer que des actes susceptibles d'être accomplis par des enquêteurs nationaux dans le cadre d'une enquête de police judiciaire. Ils peuvent donc procéder à des filatures, à des constatations diverses, à des prises de photographie, à la saisie de pièces remises volontairement, à des recueils de déclarations spontanées de témoins susceptibles de donner des renseignements sur le comportement de la personne observée⁵³. Il leur est cependant interdit de pénétrer dans les domiciles ou des lieux privés ou de procéder à l'interpellation ou à l'arrestation de la personne observée. En revanche, les agents peuvent emporter leur arme de service dont l'utilisation est limitée au seul cas de légitime défense.

⁵³ Circulaire du 23 juin 1995 commentant les dispositions des articles 39, 40 et 41 de la convention signée à Schengen le 19 juin 1990, JORF n°152 du 1 juillet 1995 page 9849.

Les agents observateurs français qui procèdent à des observations sur les territoires des États parties sont les officiers et agents de police judiciaire de la police nationale et de la gendarmerie, ainsi que les agents de douanes pour leurs attributions touchant au trafic illicite de stupéfiants, au trafic d'armes et au transport illicite de déchets toxiques. Cependant, dans la mesure où l'article 40 dispose que les observations transfrontalières ne peuvent intervenir que dans le cadre d'une enquête judiciaire, les agents des douanes n'exercent ce droit qu'après avoir obtenu l'autorisation préalable de procureur de la République.

En ce qui concerne l'observation transfrontalière, le Conseil constitutionnel a considéré que ce droit est subordonné à l'acceptation préalable d'une demande d'entraide et qu'en cas d'urgence l'observation doit prendre fin dès que l'autorité locale le demande et, si l'autorisation n'est pas obtenue cinq heures après le franchissement de la frontière et que de ce fait cela ne porte pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.⁵⁴

IV. *Le droit de poursuite (art. 41 de la CAAS)*

En cas d'un flagrant délit ou d'une évasion, les officiers de police d'un État signataire peuvent, sans autorisation préalable, poursuivre un individu sur le territoire d'un autre État Schengen. Cette poursuite se fait uniquement par les frontières terrestres (art. 41-5-b) de CAAS). La CAAS laisse cependant une latitude assez large aux États membres par une déclaration pour déterminer les limites de ce droit : possibilité ou non d'interpeller la personne, zone géographique sur laquelle ce droit peut s'exercer, type d'infractions autorisant la poursuite⁵⁵. La France a utilisé cette possibilité. En tout état de cause, la CAAS oblige l'État sur le territoire duquel se déroule la poursuite à procéder à l'interpellation de la personne poursuivie sur demande des autorités poursuivantes. La procédure est placée sous le contrôle final des autorités judiciaires.⁵⁶

La CAAS dresse une liste des infractions pouvant donner lieu au droit de poursuite. Ces infractions sont contenues dans l'article 41-4-a) et b) CAAS. L'article 41-4-a) énumère les mêmes infractions qui permettent le droit d'observation qui s'ajoutent « *le délit de fuite à la*

⁵⁴ Décision du Conseil constitutionnel n° 91-284 du 25 juillet 1991.

⁵⁵ La plupart des pays limitent le droit de poursuite à une zone de 10 kilomètres autour de la frontière et n'autorisent pas l'interpellation. L'Allemagne pour sa part accorde des droits plus larges en permettant l'exercice du droit de poursuite sans limite dans l'espace ou dans le temps. Elle autorise même l'interpellation.

⁵⁶ Emmanuel BARBE, *op. cit.*, pp.96-97.

suite d'un accident ayant entraîné la mort ou des blessures ». L'article 41-4-b) autorise ce droit à l'ensemble des infractions pouvant donner lieu à extradition.⁵⁷

La France, par déclaration, a opté uniquement pour les infractions visées à l'article 41-4-a). Néanmoins, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Luxembourg ont opté pour les infractions contenues dans l'article 41-4-a) et b).

« Au niveau juridique, des adaptations ont été faites, depuis l'entrée en vigueur de la CAAS, entre les lectures française et allemande de certains des délits pouvant donner lieu à une poursuite transfrontalière (art. 41-4-a) et b)). C'est ainsi que le parquet de Strasbourg a reconnu comme admissible la poursuite transfrontalière sur un délit de vol à la roulette. Cette infraction constitue en effet un vol aggravé dans la législation allemande, quand il n'est considéré que comme un vol simple en France.

*A la suite de plusieurs interventions transfrontalières allemandes engagées sur la base de ce délit, le parquet français a eu tendance à reprendre la qualification de vol aggravé, qui permettrait ainsi de ne pas frapper d'illégalité la poursuite allemande sur le sol français. »*⁵⁸

Selon les termes de l'article 41-1 al. 2 CAAS, le droit de poursuite est possible *« lorsque la personne poursuivie, se trouvant en état d'arrestation provisoire ou purgeant une peine privative de liberté, s'est évadée »*.

L'article 41-1 al. 3 CAAS précise que, au plus tard au moment du franchissement de la frontière, les agents poursuivants doivent informer les « autorités compétentes » de l'État sur le territoire duquel la poursuite a lieu, à savoir le procureur de la République territorialement compétent.⁵⁹

La CAAS ne limite pas la durée de la poursuite. Cette disposition ne signifie pas que les agents poursuivants puissent exercer une poursuite sans limite. Aussi, il appartient à l'autorité responsable, en France le procureur de la République territorialement compétent, de fixer le délai durant lequel s'exerce ce droit. Ce délai doit être *« raisonnable, il ne doit pas excéder quelques heures, sauf circonstances exceptionnelles »*⁶⁰.

⁵⁷ Peine privative de liberté ou mesure de sûreté d'un maximum d'au moins 1 an selon la loi de l'Etat requérant et d'un maximum d'au moins 6 mois selon la loi de l'Etat requis.

⁵⁸ Azilis MAGUER, *La coopération policière transfrontalière, moteur de transformations dans l'appareil de sécurité français*, 2002, pp.55-56.

⁵⁹ Sophie GARCIA-JOURDAN, *L'émergence d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice*, Bruylant, 2005, p.496.

⁶⁰ Circulaire du 23 juin 1995, *op.cit.*

Le procureur de la République initialement saisi reste compétent pour contrôler la poursuite même si celle-ci traverse d'autres ressorts. L'étendue de la poursuite est réglée par des accords bilatéraux signés entre les États partenaires. Le droit de poursuite s'exerce réciproquement, dans une limite de 10 kilomètres, entre les agents français et leurs voisins italiens, espagnols et luxembourgeois et, sans aucune limite, entre la France, l'Allemagne et la Belgique.⁶¹

L'Allemagne permet, en effet, aux agents de ses pays voisins de continuer leur poursuite sur l'intégralité de son territoire et passe outre la règle de réciprocité. Les pays du Benelux ont également un système uniforme mais seulement entre eux. Ils autorisent ainsi la poursuite transfrontalière sur la totalité de leurs territoires respectifs mais limitent le droit d'interpellation à une zone de 10 kilomètres autour de la frontière.

Les agents poursuivants doivent se conformer au droit interne de l'État sur lequel ils effectuent leur poursuite et obtempérer aux injonctions des autorités localement compétentes (art. 41-5-a). Il leur est interdit de pénétrer dans des domiciles ou des lieux non accessibles au public (art. 41-5-c)). De plus, les agents poursuivants doivent être aisément identifiables⁶² et pouvoir à tout moment justifier de leur qualité officielle (art. 41-5 d)).

Les agents accompagnateurs désignés par le procureur de la République sont en général des officiers de police judiciaire de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, cependant dans l'hypothèse où la personne poursuivie se voit reprocher des faits de contrebande, ce sont des agents des douanes qui pourront être désignés.

Le droit d'interpellation consiste à aborder une personne afin de la retenir sur place. Conformément aux déclarations faites par la France, les agents poursuivants ne disposent pas du droit d'interpellation, contrairement à l'Allemagne qui l'autorise. En revanche, l'article 41-1 al. 3 de la CAAS dispose que, à la demande des agents poursuivants, les autorités locales compétentes appréhenderont la personne poursuivie pour établir son identité ou procéder à son arrestation. Cette disposition, directement intégrée en droit interne français, autorise les agents français à procéder à l'interpellation de la personne poursuivie, alors qu'en principe elle n'a commis aucune infraction sur le territoire français.

Une fois arrêtée, la personne peut être placée en garde à vue (GAV). Ce sont les règles habituelles qui s'appliquent auxquelles se superposent des règles spécifiques à la CAAS. Si la

⁶¹ Sophie GARCIA-JOURDAN, *op.cit.*, p.497.

⁶² Port d'un uniforme, d'un brassard, de dispositifs accessoires placés sur le véhicule.

personne n'a pas la nationalité de l'État où elle a été arrêtée, elle est mise en liberté au plus tard six heures après l'interpellation, étant précisé que les heures entre minuit et 9 heures ne sont pas comptées. L'État demandeur dispose de ce temps pour fournir une demande d'arrestation provisoire (art.41 §6).

L'article 41, paragraphe 2, de la CAAS autorise les agents étrangers à interpellier la personne poursuivie, si les autorités locales ne peuvent intervenir assez rapidement. La France a exclu cette possibilité dans des déclarations jointes à la convention, ce qui décourage les enquêteurs.

Au contraire, l'Allemagne ne pratique pas cette restriction et les policiers français ont donc pu, à l'issue d'une poursuite, interpellier le suspect et le ramener en France. Les policiers allemands, quant à eux, se gardent de procéder à une interpellation en France, car il s'agirait certainement pour le procureur compétent d'un fait de nature à vicier la procédure judiciaire. Il existe donc une distorsion importante entre les pouvoirs des agents étrangers en France et ceux que les agents français se voient reconnaître à l'étranger.

A propos du droit d'interpellation sur le territoire français par des policiers étrangers, le Conseil d'État a considéré dans son avis du 25 novembre 2004 qu'une réforme constitutionnelle était nécessaire si on souhaitait le mettre en œuvre. Il rappelait le contenu de la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991 concernant l'article 41 de la CAAS et « le principe de valeur constitutionnelle selon lequel la défense de l'ordre public et la protection des libertés relèvent des seules autorités nationales, un acte de police, dès lors qu'il implique l'usage de la contrainte et qu'il est susceptible de conduire à une privation de liberté, ressortit à l'exercice des conditions essentielles de la souveraineté nationale » et en conséquence « ne peut, en principe, être exécuté que par une autorité publique française ou sous son contrôle ». La reconnaissance d'un droit d'interpellation nécessite donc une révision constitutionnelle.

L'on peut se demander si cette restriction est justifiée, sachant que l'article 73 du code de procédure pénale prévoit que, dans les cas de crime ou délit flagrant puni d'une prise d'emprisonnement, « toute personne a qualité pour en appréhender l'auteur et le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche ». L'on ne peut en réalité se fonder sur cette disposition, qui suppose que l'infraction été commise en France (sauf si une nouvelle infraction était commise en France). Le principe de légalité de la procédure française se heurte ici à l'esprit européen selon lequel la nationalité de l'auteur de l'interpellation importe peu.

Il nous semble que le droit d'interpellation, tel qu'il est prévu par la CAAS, « si aucune

demande d'interrompre la poursuite n'est formulée et que les autorités localement compétentes ne peuvent intervenir assez rapidement » devrait être admis par le droit français. Sachant que ce sont les autorités locales qui établissent l'identité du suspect et procèdent à son arrestation.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel rejette l'argument soutenant le transfert de souveraineté en expliquant que « *cette procédure n'est applicable qu'à des hypothèses où il y a soit des infractions flagrantes d'une particulière gravité, soit une volonté de la part de la personne poursuivie de se soustraire à la justice de son pays ; que les agents poursuivants ne disposent en aucun cas de droit d'interpellation : et enfin que l'entrée dans les domiciles et les lieux non accessibles aux public leur est interdite* ». ⁶³

Les droits de filature et de poursuite ont légalisé et réglementé, à un niveau multilatéral, des pratiques parfois courantes dans les zones frontalières. Pour ce qui concerne la France, le droit de filature est d'une utilisation très fréquente (en France par des agents étrangers, à l'étranger par des agents français). Le droit de poursuite est d'une utilisation plus limitée, d'autant que la France ne reconnaît pas le droit d'interpellation.

Quoi qu'il en soit, la CAAS du 19 juin 1990 reste encore aujourd'hui tout à fait innovante. En effet, si l'article 89 du TFUE (introduit par le traité d'Amsterdam, ex-art. 32 TUE) ⁶⁴ autorise le Conseil à légiférer pour permettre l'intervention d'un agent d'un pays sur le territoire d'un autre, force est de constater qu'aucune mesure d'un degré analogue au droit de poursuite n'a été adoptée dans le cadre de l'ancien troisième pilier (JAI).

Le Système d'Information Schengen (SIS) est effectivement prévu dans la CAAS en tant que mesure compensatoire mais on va traiter dans le Chapitre II. Section II. B, avec d'autres systèmes d'information mise en place dans l'espace Schengen.

Un an seulement après la signature de la CAAS qui avait entraîné de vives discussions et polémiques en même temps qu'elle avait mis en avant la volonté de doter la coopération policière européenne de spécificités qui lui soient propres, on parlait de créer « *un FBI à l'européenne* ». On était là en pleine de mutation de la coopération policière, dont la spécificité affirmée par la CAAS, se confirmait définitivement avec Europol.

⁶³ Décision du Conseil constitutionnel n° 91-284 du 25 juillet 1991, *op. cit.*.

⁶⁴ « *Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, fixe les conditions et les limites dans lesquelles les autorités compétentes des États membres visées aux articles 82 et 87 peuvent intervenir sur le territoire d'un autre État membre en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.* »

Chapitre II : L'intégration de la coopération policière opérationnelle dans le droit de l'Union européenne : l'approche « communautaire »

La coopération policière au sein de l'UE a pris deux formes principales. D'abord, Europol a joué un rôle central en matière de coopération opérationnelle, et cela pratiquement depuis le début (*Section 1*). Ensuite, l'échange de renseignements est intensif au sein de l'Union. Il passe par de nombreux systèmes différents, quoi que leur infrastructure présente des similarités (*Section 2*).

Section 1 : La coopération policière européenne et Europol

Europol est l'acteur principal de la coopération policière au sein de l'Union Européenne. Sa création était inévitable, vus les nouveaux défis présentés par les criminels aux forces de l'ordre nationales (*I*). Son champ de compétence leur correspond (*II*), de même que ses moyens (*III*), en particulier en matière de traitement de l'information (*IV*). Le développement d'Europol va dans le sens d'une coopération renforcée (*V*).

I. La création d'Europol

Le champ d'intervention d'Interpol est restreint par l'article 3 du Statut de l'organisation qui stipule que « *toute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial est rigoureusement interdite à l'Organisation* ». Cette disposition s'explique par le fait qu'Interpol regroupe des pays d'orientations politiques et confessionnelles diverses.

Louable dans son principe, cette restriction apporte quelques difficultés dans la pratique. Cette restriction empêche surtout Interpol d'intervenir dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. C'est principalement en réponse à cette lacune que la nécessité de créer Europol est apparue durant les années de plomb. L'initiative de créer une structure de police européenne a été renforcé par la prise d'otages des Jeux Olympiques de Munich en 1972 face à l'impuissance d'Interpol.

Dans un premier temps, le groupe TREVI⁶⁵ a été créé de façon informelle en 1976.⁶⁶ C'est une structure *ad hoc*, intergouvernementale, réunissant des ministres de la Justice et de l'Intérieur des douze États membres de la Communauté européenne. Elle devait promouvoir la coopération policière antiterroriste à l'échelle européenne. Elle est demeurée complètement secrète jusqu'au moins 1989.

Son apparition officielle date d'avril 1989, sous le nom de « groupe TREVI 92 ». Il s'agissait de se concentrer sur les implications du Marché unique européen en matière de sécurité. Il travaillait en collaboration avec le groupe douanier GAM 92, créé à la suite des Conventions de Naples, et le Groupe de travail ad hoc sur l'immigration.

C'est ce groupe qui va donner naissance à un organe préfigurant Europol, un réseau d'officiers de liaison « drogue », créé le 2 juin 1993 et baptisé « Unité drogue Europol » (UDE)⁶⁷, qui ne disparaîtra qu'à l'entrée en vigueur de la convention Europol. Son champ de compétence devait être élargi plusieurs fois mais, à la veille de sa disparition, son mandat était d'assister les services répressifs à combattre les activités criminelles concernant deux États ou plus. Ses missions consistaient dans l'échange et l'analyse d'informations sans avoir pour autant de pouvoir d'exécution. Les États membres étaient représentés à l'UDE par des officiers de liaison (ODL) et tout État membre possédait un Unité nationale Europol (UNE). Les informations étaient échangées seulement par le biais des officiers de liaison et par les unités nationales mais aucune donnée ne pouvait être conservée et stockée par l'UDE.

Malgré l'existence de tous ces organes, la création d'un office européen de police est proposée dès le début des années 1970, principalement à l'instigation de responsables du Bundeskriminalamt (BKA), l'organisme de police fédérale allemand, mais elles prennent un essor nouveau grâce au chancelier Kohl à partir du début des années 1990. Lors du sommet du 29 juin 1991, à Luxembourg, il introduit l'idée de créer un organe européen intégré sur le modèle fédéral allemand en matière policière. Sa proposition reçoit immédiatement le soutien

⁶⁵ Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence internationale (TREVI).

⁶⁶ Lors du Conseil européen de Rome, le 1^{er} et 2 décembre 1975, le ministre des Affaires étrangères britannique, James Callaghan, suggère la création d'un groupe spécial de lutte anti-terroriste à l'échelle européenne. L'année suivante, lors d'une réunion des ministres de l'Intérieur au Luxembourg, le 26 juin 1976, le TREVI a été créé.

⁶⁷ Accord ministériel (décision intergouvernementale) de Copenhague des ministres de l'Intérieur pour créer l'Unité Drogues Europol (UDE). Une méthode analogue a été utilisée en 2000 pour Eurojust, avec la création préalable de pro-Eurojust. Le recours à l'instrument juridique de la décision de 2002 a cependant considérablement accéléré le processus.

du Président François Mitterrand et mentionné dans le traité de Maastricht (art. K1 §9).⁶⁸

Une initiative franco-allemande de 1992 aboutira finalement à la signature de la Convention Europol, le 26 juillet 1995.⁶⁹ Elle est entrée en application à la fin du mois de juin 1999, après la ratification de ses deux protocoles, l'un concernant l'interprétation à titre préjudiciel de la Cour de justice (entré en vigueur le 29 décembre 1998),⁷⁰ l'autre relatif aux privilèges et immunités d'Europol (entré en vigueur le 30 juin 1999).⁷¹

Ce texte réalise un compromis central entre deux conceptions, fédéraliste et intergouvernementale : Europol est constitué à la fois d'analystes (personnel permanent, chargés d'études, selon une conception plutôt proactive, du travail policier) et d'officiers de liaison (représentants des polices nationales au sein d'Europol chargés de, selon une logique plus réactive, recherche d'informations dans une enquête en cours).⁷²

Europol reçoit toutes les compétences de l'UDE, mais les voit élargies⁷³ pour inclure, au gré des besoins de sécurité ou des événements, le terrorisme et dix-huit autres formes graves de criminalité organisée, dès-lors qu'elles revêtent un caractère transfrontalier.⁷⁴

II. Le champ de compétence d'Europol

La compétence d'Europol était limitée par la convention de 1995 à certaines infractions à dimension internationale et aux infractions connexes.⁷⁵ Cependant, le Conseil pouvait, par simple décision adoptée à l'unanimité (ce qui évite une révision de la convention soumise à ratification dans les États membres), étendre cette compétence à d'autres infractions inscrites dans une annexe de la convention. Le Conseil a recouru à plusieurs reprises à cette faculté avant

⁶⁸ Jacques de Maillard et Anne Wyvekens, *op. cit.*, p.49.

⁶⁹ Acte du Conseil du 26 juillet 1995 portant établissement de la Convention sur la base de l'article K3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (Convention Europol), JOCE n° C 316 du 26 novembre 1995.

⁷⁰ Protocole établi sur la base de l'article K3 du Traité sur l'Union européenne concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la Convention portant création d'un Office européen de police, JOCE n° C 299 du 9 octobre 1996.

⁷¹ Protocole établissant, sur la base de l'article K3 du Traité sur l'Union européenne et de l'article 41 paragraphe 3 de la Convention Europol, les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents, JOCE n° C 221 du 19 juillet 1997.

⁷² Jacques de Maillard et Anne Wyvekens, *op.cit.*, p.50.

⁷³ Article 2 de la Convention Europol.

⁷⁴ Article 2-1 de la Convention Europol.

⁷⁵ Protocole du 13 novembre 2000. Par exemple, dans un trafic de véhicules volées, Europol sera compétent pour traiter des aspects liés à la falsification des documents.

de décider, le 6 décembre 2001, de donner compétence à Europol pour toutes les infractions de la liste. Cette liste couvre un large éventail d'infractions.

Avec la décision de 2009 qui remplace la convention de 1995, le champ de compétence est défini par cette décision Europol. En vertu des articles 3 et 4 de celle-ci, Europol est compétent en matière de prévention de la criminalité organisée, du terrorisme et d'autres formes graves de criminalité. L'annexe de la décision qui a repris l'annexe de la convention, précise les domaines de criminalité concernés. La liste est très longue et par là même peu restrictive. On y trouve notamment le trafic illicite de drogue, d'armes, d'espèces animale et végétale, l'exploitation de l'immigration clandestine, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, la contrefaçon et le piratage de produits, le blanchiment d'argent, le faux-monnayage et la falsification d'autres moyens de paiement.

L'article 4 alinéa 2, y ajoute les infractions connexes, c'est-à-dire celles qui ont été commises pour se donner les moyens de perpétrer les actes entrant dans le champ de compétence d'Europol, pour faciliter ou consommer l'exécution ou assurer l'impunité de ces actes.

Dans ce vaste champ de compétence, Europol a pour mission de soutenir les États membres, au moins deux d'entre eux doivent être concernés sous des formes diverses. Cet Office est avant tout un centre de coordination policière qui apporte son soutien aux États membres au travers d'activités de collecte, d'analyse et de diffusion des informations.

Europol soutient les États membres comme suit :

- 1) Il facilite l'échange d'informations, dans le respect du droit national, entre les officiers de liaison d'Europol (OLE). Les OLE sont détachés par les États membres à Europol en tant que représentants de leurs autorités nationales de répression ;
- 2) Il fournit une analyse opérationnelle pour soutenir les opérations des États membres ;
- 3) Il rédige des rapports stratégiques, par exemple des évaluations de menaces, et des analyses de la criminalité sur la base des informations et renseignements fournis par les États membres, émis par Europol ou recueillis par d'autres sources ;
- 4) Il met son savoir-faire et son soutien technique à la disposition d'enquêtes et d'opérations menées au sein de l'UE, sous le contrôle et la responsabilité juridique des États membres concernés.

Europol peut également fournir une expertise et un soutien technique pour les enquêtes et

opérations menées au sein de l'Union européenne, sous la supervision et la responsabilité juridique de l'État membre concerné.

En revanche, cet office ne dispose pas de pouvoirs opérationnels, et n'est donc pas le « FBI à l'européenne ». Cependant, les protocoles⁷⁶ d'amendement à la Convention Europol aux exigences d'une lutte moderne contre le crime et augmenteront encore considérablement son efficacité. Ils marquent une nouvelle phase opérationnelle pour Europol.

Ainsi, un protocole du 28 novembre 2002⁷⁷ a autorisé ses agents à participer, mais seulement à titre d'appui, aux équipes communes d'enquêtes (ECE) instituées par des États membres, le cas échéant à sa demande. Cela permet à Europol d'accorder un soutien encore plus efficace que par le passé aux États membres, par exemple dans la lutte contre le terrorisme, le crime lié à la drogue ou encore la contrefaçon de l'euro. Les agents d'Europol peuvent directement fournir à l'équipe commune d'enquête (ECE) des informations provenant des fichiers d'analyse d'Europol. Inversement, Europol peut obtenir directement des informations récentes provenant de l'ECE et les traiter.⁷⁸

Le troisième protocole d'amendement dit « protocole danois » crée la possibilité d'accorder un accès direct au système d'information d'Europol (SIE) non seulement aux organes centraux nationaux, comme c'était le cas jusqu'ici, mais également à d'autres autorités compétentes des États membres. Cet accès direct permet d'éliminer les erreurs de transmission tout comme les pertes d'énergie et de temps.

De même, le troisième protocole d'amendement permet d'associer aux travaux d'Europol des experts venant d'États tiers au sein d'un groupe d'analyse des États membres. Ceci revêt une importance vitale par exemple pour la coopération avec les États-Unis dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

⁷⁶ Les trois protocoles d'amendement à la Convention Europol sont ratifiés et entrés en vigueur dans tous les États membres. Le premier et deuxième protocoles d'amendement, qui datent respectivement de 2000 et 2002, étaient entrés en vigueur le 29 mars 2007, alors que le troisième protocole d'amendement, datant de 2003, n'est entré en vigueur que le 18 avril 2007.

⁷⁷ Acte du Conseil du 28 novembre 2002 établissant un protocole modifiant la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol) et le protocole sur les privilèges et immunités d'Europol, des membres de ses organes, de ses directeurs adjoints et de ses agents, Journal officiel n°312 du 16 décembre 2002, p. 0001 – 0001.

⁷⁸ Voir « Une coopération renforcée entre Europol et les États membres », p.52, *L'Europe de la sécurité intérieure*, Documentation française.

III. Les moyens d'Europol

A priori, le Conseil d'administration est compétent pour contrôler les activités générales d'Europol. Composé des représentants des États membres, il donne son accord à l'unanimité pour tous les sujets importants concernant le fonctionnement d'Europol, l'orientation de son activité, l'ouverture des fichiers d'analyse et le budget. En revanche, c'est le Conseil de l'Union européenne et lui seul qui est responsable du contrôle global d'Europol et de ses orientations. Le Parlement européen n'est pas même consulté pour avis, il est seulement informé, a posteriori, par un rapport annuel sur les travaux menés par Europol que la présidence du Conseil d'administration doit lui adresser tous les ans.⁷⁹ Quant à la Cour de justice, elle détient effectivement un pouvoir de contrôle mais il est seulement préjudiciel, donc il n'intervient qu'a posteriori et seulement dans la mesure où les États membres acceptent de le reconnaître.

Malgré ce contrôle assez léger, l'Office a tous les moyens nécessaires à la création d'une future police européenne, en particulier les outils informatiques de traitement et d'analyse de l'information, mais, depuis le traité d'Amsterdam, le rôle d'Europol dépasse celui de simple service d'échange d'informations (ex-art. 29, 30 et 31 TUE, traité d'Amsterdam). Cet article permet à l'Office de faciliter et d'appuyer la préparation et d'encourager la coordination et la mise en œuvre d'actions spécifiques d'enquêtes menées par les autorités compétentes des États membres, y compris des actions opérationnelles d'équipes conjointes comprenant des représentants d'Europol à titre d'appui (ex-art. 30-2-a) TUE), il permet également de demander aux autorités compétentes des États membres de coordonner leurs enquêtes dans des affaires précises (ex-art. 30-2 b) TUE).

Le 1^{er} janvier 2010, il est devenu une agence de l'Union à part entière avec un nouveau cadre juridique et un mandat étendu, en raison de l'entrée en vigueur de la décision 2009/371/JAI du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'office européen de police⁸⁰, qui a remplacé la Convention de 1995. Cette transformation a répondu au souhait de rendre l'action d'Europol plus efficace et de renforcer le contrôle du Parlement européen, inexistant à l'origine.

Europol est basé à La Haye, aux Pays-Bas, comme Eurojust. Il emploie environ 800 agents. Chaque État dispose d'une unité nationale Europol (UNE). Pour la France, afin de créer

⁷⁹ Article 34 de la Convention Europol.

⁸⁰ Décision 2009/371/JAI du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'office européen de police, *JOUE* 121 du 15 mai 2009, p. 37.

une synergie de la coopération internationale opérationnelle, quelle que soit la zone géographique concernée, l'UNE est insérée dans une plateforme opérationnelle, la Section Centrale de Coopération Opérationnelle de Police (SCCOPOL)⁸¹ située à Nanterre. Elle regroupe le bureau SIRENE (Supplément d'Information Requis à l'Entrée Nationale), l'UNE Europol et le bureau central national (BCN) d'Interpol. Elle est ouverte aux forces de police et de gendarmerie, ainsi qu'à l'autorité judiciaire.⁸²

Chaque unité nationale détache à Europol au moins un officier de liaison. Ces officiers de liaison forment le Bureau de liaison (BDL) d'Europol. En principe, toute demande d'une autorité de police d'un État membre doit passer par l'unité nationale Europol. Autrement dit, les services de police nationaux n'avaient de contacts qu'avec leur UNE. La rigidité initiale du mécanisme visait à éviter des risques de déperdition d'information, a cependant été atténuée par un protocole à la convention du 27 novembre 2003.⁸³ Celui-ci permet à un État membre d'autoriser certains services, sous conditions qu'il fixe, à avoir des contacts directs avec Europol, de même que de permettre des interrogations directes du système informatique d'Europol. Dans l'un et l'autre des cas, l'UNE est destinataire des informations échangées.

Europol a en outre pour partenaires dix-huit États tiers (États-Unis, Canada, Australie, Suisse, Russie, Turquie etc.) dont les « points nationaux de contact » jouent le même rôle que les unités nationales Europol. Sont également partenaires des institutions ou organes de l'Union européenne, notamment l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), chargé de protéger les intérêts financiers de l'Union européenne, Eurojust, le Collège européen de police (CEPOL), l'agence chargée de la formation des policiers à l'échelle européenne, et l'agence de contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne (Frontex).

IV. Le traitement d'informations par Europol

La Convention Europol prévoit que l'Office sera assisté, afin de mener à bien sa mission, d'un système informatisé de recueil d'informations, système informatique d'Europol (TECS).⁸⁴

⁸¹ La SCCOPOL est un service interministériel auquel participent les ministres de l'Intérieur (police et gendarmerie nationales), de l'économie et des finances par le biais des douanes et de la justice par le biais de la mission Justice du bureau de l'entraide pénale internationale (BEPI). La SCCOPOL rattachée à la division des relations internationales (DRI) de la direction centrale de police judiciaire (DCPJ), constitue le point de contact unique pour les trois canaux de coopération (Interpol, Europol, Schengen). L'article D.8-2 du Code de procédure pénale (CPP) attribue à la DCPJ la gestion de cette opération.

⁸² Emmanuel BARBE, *op.cit.*, p.103.

⁸³ Protocole à la convention du 27 novembre 2003, *JOCE* n°2 du 6 janvier 2004.

⁸⁴ Article 6 de la Convention Europol.

Ce système repose sur trois types de fichiers : le système d'information Europol (SIE), le système d'analyse et le système d'index. Selon le type de fichier, le droit d'accès est plus ou moins restreint.

Europol peut d'abord faciliter l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres et États partenaires grâce au SIE ainsi qu'à SIENA (*Secure Information Exchange Network Application*).⁸⁵ Le principe de fonctionnement de l'office est le suivant : chaque État membre transmet à Europol l'information policière relative à des infractions entrant dans sa compétence. Cette information peut être diffusée par Europol vers un ou plusieurs États membres, directement s'il apparaît immédiatement qu'elle peut les intéresser, soit à l'issue d'une analyse permettant d'établir son lien avec des informations déjà en sa possession. L'information est également enregistrée, suivant des règles strictes, dans le SIE.

La transmission de l'information par les États membres est en principe obligatoire. Un certain nombre de dérogations sont néanmoins possibles, dans le cas où la transmission porterait atteinte aux intérêts essentiels ou à la sûreté de l'État membre, compromettrait le succès d'enquêtes en cours ou la sécurité d'une personne.

Pour des affaires précises, Europol peut créer des fichiers d'analyse criminelle, permettant de faire des liens entre les données de tout type récoltées durant l'enquête. Ces fichiers contiennent des données relatives aux infractions relevant de sa compétence et concernant les personnes soupçonnées ou dangereuses, les personnes qui peuvent être amené à témoigner, les victimes et toute autre personne pouvant fournir des informations. Ces fichiers sont constitués grâce aux informations et renseignements fournis par les États membres ou obtenus par Europol lui-même notamment dans le cadre d'équipes communes d'enquête (ECE). Ces renseignements peuvent être transmis à la demande des États membres par le centre opérationnel.

Si l'analyse est de caractère général et stratégique, l'ensemble des États membres, par l'intermédiaire des officiers de liaison ou d'experts, est pleinement associé aux résultats des travaux. En revanche, si l'analyse porte sur des cas particuliers ne concernant pas tous les États membres et si elle présente un caractère opérationnel, seuls qui participent à ces travaux, le

⁸⁵ SIENA est une application de réseau d'échange sécurisé d'information.

Directeur et ses adjoints ainsi que les représentants des États membres concernés.

« Europol a donc pour vocation de constituer une agence d'information stratégique et tactique au service des polices nationales des États membres. A cet égard, il produit tous les ans un rapport sur l'état de la criminalité organisée dans l'Union européenne. Depuis 2004 a été mis en place le système OCTA :⁸⁶ l'idée est d'orienter l'action de l'Union européenne en fonction de l'État visé par la menace tel qu'il apparaît d'après les données collectées par Europol auprès de toutes les sources d'informations disponibles. »⁸⁷

Le système d'index est constitué de l'ensemble d'informations stockées dans les fichiers de travail à des fins d'analyse.⁸⁸ Ce fichier permet à l'officier de liaison qui le consulte de savoir qu'un fichier de travail aux fins d'analyse concernant son État d'origine a été créé. Le Directeur, les directeurs adjoints, les agents d'Europol dûment habilités ainsi que les officiers de liaison ont le droit de consulter le système d'index.⁸⁹ Ce système autorise néanmoins les officiers de liaison à faire valoir ce besoin d'en connaître au nom de leur État d'origine.

Ces trois fichiers, qui n'ont aucune interconnexion entre eux, constituent le fondement de l'Office européen de police. Sans pouvoir d'investigation propre, Europol, au service des États membres 24 heures sur 24, permet de renforcer l'activité des services nationaux de police. Europol, premier organisme personnalisé de la coopération intergouvernementale au sein de l'Union, est contrôlé par de structures intergouvernementales décidant à l'unanimité. Plusieurs types de contrôles ont été mis en place. Certains sont relatifs à la protection des données ou à l'activité d'Europol.

Le niveau de protection des données doit correspondre *« au moins à celui qui résulte de l'application des principes de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 et doit tenir en compte de la recommandation R (87) 15 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, du 17 septembre 1987, sur l'utilisation des données à caractère personnel par la police »*.⁹⁰

La protection des données est assurée par une Autorité de contrôle commune chargée *« de*

⁸⁶ OCTA est un acronyme anglais, pour *« Organised Crime Threat Assessment »*, c'est-à-dire, littéralement, « vérification de l'état de la menace en matière de criminalité organisée ».

⁸⁷ Emmanuel BARBE, *op.cit.*, p.102.

⁸⁸ Article 12-1 de la Convention Europol.

⁸⁹ Article 11-2 de la Convention Europol.

⁹⁰ Article 14 de la Convention Europol.

*surveiller l'activité d'Europol afin de s'assurer que le stockage, le traitement et l'utilisation des données dont disposent les services d'Europol ne portent pas atteinte aux droits des personnes ».*⁹¹

L'Autorité de contrôle commune est composée au maximum de deux membres, éventuellement assistés de deux suppléants, de chacune des autorités de contrôle nationales, chaque État disposant d'une voix délibérative. Cette Autorité s'apparente à celle instaurée dans le cadre du SIS. Son rôle consiste à vérifier le contenu et l'utilisation de toutes les données à caractère personnel détenues par Europol et de donner son accord pour l'ouverture des fichiers d'analyse.

V. Le futur d'Europol

La question des relations entre Europol et Eurojust est pour l'instant réglée par un accord conclu entre ces deux organismes,⁹² dans le cadre restrictif des règles prévues par une convention Europol élaborée à un moment où l'idée même d'Eurojust n'existait pas. La question est délicate car certains États membres voudraient que soit instauré un contrôle judiciaire d'Europol, surtout si celui-ci assume des fonctions opérationnelles.⁹³

La transformation d'Europol en une véritable agence de l'Union européenne a accru le pouvoir de contrôle, notamment budgétaire, du Parlement européen. Il vote désormais le budget d'Europol comme celui des autres agences de l'Union. La décision de 2009 prévoit en outre que le Parlement européen peut demander à entendre la présidence du Conseil ainsi que le président du Conseil d'administration et le directeur d'Europol (art.48). En pratique, ça a surtout abouti à une multiplication des questions parlementaires au Conseil ou à la Commission au sujet d'Europol.

Depuis le traité de Lisbonne, le Conseil et le Parlement européen détermineront conjointement la structure, les procédures et les tâches d'Europol. Il soumet aussi la coopération au sein

⁹¹ Article 21 de la Convention Europol.

⁹² Accord du 9 juin 2004.

⁹³ Programme d'action relatif à la criminalité organisée, adopté par le Conseil le 28 avril 1997, JO C 251 du 15 août 1997, recommandation 21 : « Une étude approfondie devrait être effectuée en vue d'examiner la place et le rôle des autorités judiciaires dans leurs relations avec Europol, au rythme de l'élargissement des compétences d'Europol (orientation politique n° 10). »

d'Europol à la méthode communautaire (art.88, §2 du TFUE).

La Commission a présenté une proposition de règlement en mars 2013, adoptée en mai 2016.⁹⁴ Le Danemark et le Royaume-Uni ont décidé de ne pas participer à l'application de cette disposition.

La proposition initiale visait à fusionner Europol et le collège européen de police (CEPOL) mais ce projet de fusion n'a pas reçu l'assentiment du Conseil lors du premier examen de la proposition en juin 2013. Il a estimé qu'elle ne serait pas source d'économie et n'améliorerait pas l'efficacité des actions menées par l'une et par l'autre.

Ce règlement tend également à renforcer les pouvoirs d'Europol.⁹⁵ Selon la Commission, ce renforcement serait rendu nécessaire par le développement de la criminalité organisée et de la grande criminalité sur le territoire de l'Union. Europol pourra « *coordonner, organiser et réaliser des enquêtes et des actions opérationnelles* » (article 4, 1.c), de participer à des équipes communes d'enquête (ECE) (article 5) et de proposer le lancement d'enquête (article 6). Europol n'est plus exclusivement dépendant de la décision des autorités nationales concernant l'ouverture d'enquêtes puisque l'agence pourrait diligenter des enquêtes de sa propre initiative.

Toujours pour rendre plus efficace la lutte contre la criminalité organisée et la grande criminalité, l'OLAF et Eurojust auront accès aux informations détenues par Europol (article 4, 1.j). En contrepartie, le poids des institutions de l'Union au sein d'Europol se trouve augmenté : le conseil d'administration de l'agence comprendrait deux représentants de la Commission au lieu d'un actuellement aux côtés des représentants des États membres (préambule, paragraphes 19 et suivants).

Les informations transmises aux parlementaires seraient de plus en plus étendues. Europol devra transmettre à un groupe de contrôle parlementaire conjoint un certain nombre de renseignements : « (a) *des évaluations de la menace, des analyses stratégiques et des rapports sur la situation générale en ce qui concerne les objectifs d'Europol, ainsi que les résultats des études et des évaluations commandées par Europol*; (b) *les arrangements administratifs*

⁹⁴ Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI.

⁹⁵ Réponse de la Commission européenne à une question écrite d'un parlementaire, E-006466/2013, 7 octobre 2013, JO C 47 E du 19 février 2014, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-006466&language=FR> [consulté le 18 juin 2016].

conclus en application de l'article 25, paragraphe 1; (c) le document contenant la programmation pluriannuelle d'Europol et son programme de travail annuel, visé à l'article 12, paragraphe 1; (d) le rapport d'activité annuel consolidé sur les activités d'Europol, visé à l'article 11, paragraphe 1, point c); (e) le rapport d'évaluation établi par la Commission, visé à l'article 68, paragraphe 1 » (art. 51, paragraphe 3). Le Parlement européen pourrait également avoir accès à des informations sensibles ou classifiées, selon des modalités à négocier avec Europol (article 52).

Les députés européens ont veillé à ce que les nouveaux pouvoirs d'Europol aillent de pair avec une augmentation des garanties en matière de protection des données et du contrôle parlementaire. Ainsi, les garanties en matière de protection des données seraient renforcées. *« Le contrôleur européen de la protection des données (CEPD) deviendrait responsable du contrôle, aux côtés des autorités nationales. L'arrivée du CEPD sur le terrain de la coopération policière ne peut qu'être saluée. D'une part, elle marque la volonté d'insérer le contrôle sur la collecte et le traitement des données par Europol dans le droit européen commun. D'autre part, le CEPD a toujours fait preuve d'une grande vigilance, qu'il exercera certainement à propos d'Europol. »*⁹⁶

⁹⁶ Catherine, Hageunau-Moizard, *Les fondements du droit pénal de l'Union européenne*, Larcier, 2016, p.168.

Section 2 : La coopération policière opérationnelle autour du « principe de disponibilité »

La coopération policière européenne multilatérale a surtout permis l'échange d'informations. Au cours de la dernière décennie, des textes de *soft law* ont instauré un principe de disponibilité en la matière, selon lequel tout agent des services répressifs d'un État membre doit avoir accès aux informations dont il a besoin dans l'exercice de ses fonctions (I). De nombreux systèmes d'information assure son application (II).

I. Les textes de la coopération opérationnelle : de la « soft law » au « principe de disponibilité »

Au Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004, le programme pluriannuel de La Haye a établi un principe de disponibilité de l'information (1). Parallèlement, plusieurs textes internationaux ont établi les modalités d'utilisation de cette information : le Traité de Prüm signé le 27 mai 2005 et l'Initiative Suède (2), la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 (3) et la directive du 14 mars 2014 concernant la décision d'enquête européenne (4).

I.1) Le Programme de La Haye

Suivant le traité de Maastricht, le Conseil a adopté nombreux textes en matière de coopération policière, le plus souvent non contraignants, portant sur des thèmes variés reflétant les multiples facettes de la coopération policière (par thèmes : contrefaçon de l'euro, terrorisme, drogue, trafic d'armes, etc. ; par méthodes : échanges d'informations, interceptions, empreintes digitales ou biologiques, etc.).⁹⁷

Suite aux attentats terroristes de New York (2001), puis de Madrid (2004) et de Londres (2005), le Conseil a pris conscience qu'il fallait absolument intensifier l'échange d'informations policières à des fins de prévention de la criminalité comme de recherche et d'appréhension de leurs auteurs.⁹⁸

C'est ainsi que le programme pluriannuel de La Haye a établi le fameux « principe de

⁹⁷ Emmanuel BARBE, *op.cit.*, pp. 106-107.

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 106-107.

disponibilité » au Conseil européen de Bruxelles, les 4 et 5 novembre 2004. Il a annoncé que « à compter du 1^{er} janvier 2008, dans l'ensemble de l'Union, tout agent des services répressifs d'un État membre qui a besoin de certaines informations dans l'exercice de ses fonctions peut les obtenir d'un autre État membre, l'administration répressive de l'autre État membre qui détient ces informations les mettant à sa disposition aux fins indiquées et en tenant compte des exigences des enquêtes en cours dans cet autre État. [...] Les méthodes utilisées pour échanger les informations devraient exploiter pleinement les nouvelles technologies et être adaptées à chaque type d'information, s'il y a lieu, par le biais d'un accès réciproque aux banques de données nationales, de leur interopérabilité ou de l'accès direct en ligne, y compris Europol, aux bases de données centrales dont dispose déjà l'UE, telles que le SIS » (point 2.1, *Améliorer l'échange d'informations*, Programme de La Haye).

1.2) Le Traité de Prüm et la décision de 2008

Le 27 mai 2005, l'Allemagne, l'Autriche, les pays du Benelux, la France et l'Espagne ont signé le traité de Prüm puis, en 2006, la Finlande, l'Italie, le Portugal et la Slovaquie ont adhéré à ce traité ouvert aux États membres de l'Union européenne (art.51). Son objectif principal est de faciliter l'échange d'informations entre États membres concernant la lutte contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et l'immigration illégale, en ménageant un accès réciproque à leurs bases de données respectives d'empreintes génétiques, digitales et d'identifications de véhicules.⁹⁹

Ce traité ouvre de nouveaux espaces de coopération dans des secteurs tels que la consultation automatisée et le prélèvement de matériel génétique ou de profils ADN dans un but répressif. En outre, dans un but préventif et répressif, inspiré du principe de disponibilité, il permet la consultation automatisée d'empreintes digitales et de plaques minéralogiques.

Par principe, pour chacun de ces types de données, un point de contact est désigné dans chaque pays pouvant accéder aux informations détenues dans les autres, soit directement, soit selon le système dit *hit/no hit*.

Comment fonctionne le système *hit/no hit* ? Imaginons que l'Allemagne interroge la base ADN autrichienne pour savoir si une empreinte retrouvée sur la scène d'un crime en Allemagne est connue en Autriche, qu'elle soit liée à une affaire ou à une personne fichée. En

⁹⁹ Emmanuel BARBE, *op.cit.*, p. 107.

cas de réponse positive, l'Allemagne devra formuler une demande ultérieure pour savoir à quelle personne ou à quelle affaire l'empreinte correspond. L'Autriche y répondra conformément aux règles de son droit national et suivant les dispositions de l'entraide judiciaire en matière pénale.

L'Allemagne et l'Autriche, pour qui le traité est entré en vigueur le 23 novembre 2006, ont indiqué avoir ainsi pu identifier immédiatement 41 personnes pour homicide, 885 pour vol, etc.¹⁰⁰

Le traité de Prüm introduit deux nouveautés : les échanges de données ADN et l'utilisation d'un index de référence pour éviter une identification directe de la personne recherchée. Les données ADN, dont seule la partie non codante est exploitée, ne peuvent provenir que de preuves biologiques trouvées sur le lieu d'un crime. Les données personnelles de l'individu sont détenues dans une autre base de données et sont communiquées selon une procédure spécifique : l'empreinte digitale est disponible selon un index de référence qui évite l'identification directe de la personne concernée.

L'échange d'information ainsi mis en place oblige les États à respecter des règles de protection des données, telle que leur qualité, leur sécurité, la finalité de l'échange d'informations ou bien encore le traçage des consultations.

Par ailleurs, le traité contient d'autres dispositions en matière de patrouilles mixtes, de gardes armés à bord des aéronefs,¹⁰¹ assistance lors d'événements de grande envergure, etc.

Par la suite, le 12 juin 2007, à Luxembourg, les ministres européens de l'Intérieur sont tombés d'accord pour mettre en réseau leurs fichiers de signatures génétiques ADN et d'empreintes digitales afin de faciliter les enquêtes policières dans l'Union européenne. Les États membres permettent un accès automatique aux données ADN et dactylographiques, ainsi qu'aux registres d'immatriculation des véhicules, dans le cadre d'enquêtes.

Il s'agissait de reprendre dans le droit européen les principales dispositions du traité de Prüm. En effet, auparavant et avant la suppression des piliers du traité de Lisbonne, les dispositions du traité de Prüm appartenaient au premier pilier (pour l'immigration) ou au troisième pilier (pour l'échange des données policières). La Présidence allemande du Conseil des ministres de

¹⁰⁰ Emmanuel BARBE, *op.cit.*, pp. 107-108.

¹⁰¹ La possibilité de recourir ou non à la présence d'agents armés à bord d'avions dépend de la législation applicable au pays d'immatriculation de l'appareil.

l'Union européenne a adopté une décision, qui reprend pratiquement *in extenso* la plupart des dispositions du traité de Prüm rentrant dans le cadre du troisième pilier.¹⁰²

« Cette initiative allemande a reçu dans l'ensemble un bon accueil, malgré des critiques importantes concernant les modalités de la conclusion du traité de Prüm, notamment par le Chambre des Lords britannique. Celle-ci, dans un rapport paru en avril 2007¹⁰³, a en effet estimé que le traité de Prüm violait le devoir de loyauté des États membres vis-à-vis du traité et que son inclusion dans l'ordre juridique de l'Union européenne préemptait les discussions en la matière en introduisant en outre une grande confusion. »¹⁰⁴

Les détracteurs du traité de Prüm et, en général, du principe de disponibilité, notamment les organisations ayant pour objectif la défense des libertés individuelles, dénoncent l'émergence quasi confidentielle d'un « *big brother* » policier au niveau européen.¹⁰⁵

C'est un débat complexe mais l'introduction du système *hit/no hit* constitue une véritable garantie. Par ailleurs, le traité de Prüm, surtout dans sa version transposée en droit de l'Union, a une portée limitée. Il ne vise que la prévention et la répression des infractions graves.¹⁰⁶

Enfin, le principe de disponibilité, qui inspire partiellement le traité de Prüm, l'a bien précédé. Contenu dans le programme de La Haye, il a été introduit ouvertement dans l'encadrement de la coopération policière européenne.

1.3) L'Initiative Suède du 18 décembre 2006

L'Initiative Suède, adoptée le 18 décembre 2006 et entrée en vigueur deux ans après, sur proposition de la Suède, avait pour but de simplifier l'échange des informations obtenues de manière non coercitives, soit détenues par les services de police, soit ouvertes à un accès par ces services.¹⁰⁷ Ses dispositions sont applicables à l'échange d'informations entre les services des États membres et ceux des États non-membres associés à la mise en œuvre, à l'application

¹⁰² Emmanuel BARBE, *op.cit.*, p. 108.

¹⁰³ EU - 18th Report.

¹⁰⁴ Emmanuel BARBE, *op.cit.*, p. 108.

¹⁰⁵ *Ibid.* p.109.

¹⁰⁶ On ne soulignera jamais assez comment la preuve génétique intervient le plus souvent à décharge, en faveur d'une personne soupçonnée et constituée, à l'inverse, une preuve pénale d'une qualité exceptionnelle.

¹⁰⁷ Emmanuel BARBE, *op.cit.*, p. 109. Typiquement, ces services peuvent accéder aux données concernant les titulaires des cartes grises.

et au développement de l'acquis de Schengen.

Cette décision-cadre devait créer un canal rapide et informel de coopération permettant d'accéder aux informations nécessaires aux stades précoces d'une enquête.

La rapidité était un des principaux objectifs de la décision-cadre. En cas d'urgence, elle prévoit que les services répondent dans un délai maximum de huit heures et, en l'absence d'urgence, dans un délai de sept jours. Dans les autres cas, la réponse est adressée au service compétent de l'État requérant dans un délai maximum de quatorze jours.¹⁰⁸

Un principe de spécialité est de rigueur. La demande de transmission liste les raisons laissant supposer que les informations sont détenues par les services requis et précise à quelles fins les informations sont demandées ainsi que, lorsque les informations concernent une personne déterminée, le lien entre cette personne et les fins de demande. Les informations ne peuvent être utilisées comme preuves qu'avec l'accord de l'État qui les a transmises et ne peuvent être utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été communiquées, sauf accord de l'État qui les a transmises ou danger grave et immédiat pour la sécurité publique.

Le mécanisme de cette décision-cadre ne couvre pas en principe les informations destinées à servir de preuve dans un procès pénal. Une autorisation ultérieure est alors nécessaire ; elle est soumise aux règles de l'entraide judiciaire en matière pénale, c'est-à-dire par la Commission Rogatoire Internationale (CRI).

En France, en revanche, les informations transmises par les services compétents peuvent être utilisées par le service destinataire à titre de preuve, sauf mention contraire lors de leur transmission. Les informations transmises par les services français aux services d'un État membre sont aussi transmises à Eurojust et Europol dans la mesure où elles portent sur une infraction relevant de leur mandat. C'est une mesure proactive de la part de la France.

En contrepartie, les informations françaises ne peuvent être transmises aux services compétents de l'État membre qui les a demandées qu'avec l'autorisation préalable d'un magistrat.

« En application de l'article 695-9-47 du code de procédure pénale (CPP) français, les points de contact habilités à recevoir et traiter les demandes d'informations provenant de services d'enquête des États membres de l'UE sont la SCCOPOL gérée par la Division des Relations Internationales (DRI) de la DCPJ et le Bureau de la Communication et des Relations

¹⁰⁸ VLAMYN Hervé, *Droit de la police*, Vuibert, 5^{ème} édition, août 2014, p.232.

Extérieures (BCRE) de la Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières (DNRED).¹⁰⁹ En vertu de l'article 695-9-31 du CPP français, l'ensemble des services de la police et de la gendarmerie exerçant des missions de police judiciaire sont autorisés à échanger des informations avec d'autres services des États membres de l'Union européenne. »¹¹⁰

*« La décision-cadre pose le « **principe d'assimilation** » d'une demande étrangère à une demande nationale : en particulier, il n'est plus possible de soumettre la réponse à autorisation judiciaire là où une telle autorisation ne serait pas requise au niveau national. Si en revanche l'accès à l'information par les services répressifs de l'État requis nécessite une autorisation judiciaire, celle-ci est sollicitée directement par le service policier de l'État requis, pour le compte de l'État requérant. Les conditions applicables à cette demande sont identiques à celles opposables au service policier de l'État requis (art. 3 §4). »¹¹¹*

Quand cette autorisation est nécessaire, le service ou l'unité auxquels les informations sont demandées les sollicitent auprès du magistrat compétent. Les pièces d'une procédure pénale en cours ne peuvent être transmises, selon le cas, qu'avec l'accord de la juridiction d'instruction ou, lorsqu'une enquête est en cours ou que la juridiction de jugement est saisie, du ministère public.

Quelques motifs de refus de réponse sont envisagés dans l'Initiative Suède. Un service répressif compétent ne peut refuser de communiquer des informations que s'il y a des motifs factuels de supposer que la communication d'informations porterait atteinte aux intérêts vitaux de l'État requis en matière de sécurité nationale, nuirait au bon déroulement d'une enquête ou d'une opération de renseignement en matière pénale ou à la sécurité des personnes ainsi que la communication serait clairement disproportionnée ou sans objet au regard des finalités pour lesquelles elle a été demandée (art. 10 de la décision-cadre de 2006).

1.4) La directive concernant la décision d'enquête européenne

Une directive concernant la décision d'enquête européenne a été adoptée le 14 mars

¹⁰⁹ Arrêté du 27 septembre 2012 désignant les points de contact habilités à recevoir les demandes d'informations provenant de services d'enquête des États membres de l'Union européenne.

¹¹⁰ Arrêté du 27 septembre 2012 désignant les services d'enquête compétents pour échanger des informations avec d'autres services des États membres de l'Union européenne.
Voir VLAMYN Hervé, *op.cit.*, p.232.

¹¹¹ Emmanuel BARBE, *op.cit.*, p. 109.

2014¹¹². C'est une initiative présentée le 29 avril 2010 par sept États membres (l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, l'Estonie, la Slovaquie, l'Espagne et la Suède). Le Royaume-Uni a décidé d'y participer, au contraire de l'Irlande et du Danemark. Elle vise à établir un système global d'obtention de preuves dans les affaires pénales revêtant une dimension transfrontière.

Elle permet aux États membres d'exécuter des mesures d'enquête à la requête d'un autre État membre sur la base de la « reconnaissance mutuelle ». Conformément au programme de Stockholm¹¹³, elle tend à établir un régime unique et cohérent en matière de collecte des éléments de preuve pénale au sein de l'Union, à l'instar de ce que fait en son temps le Mandat d'arrêt européen (MAE) pour le droit de l'extradition.

*« Ces mesures d'enquête incluent l'obtention d'informations ou d'éléments de preuve qui sont déjà en possession de l'autorité d'exécution, des informations contenues dans des bases de données détenues par la police ou les autorités judiciaires, des informations relatives aux comptes bancaires et financiers, aux opérations bancaires et financières, l'audition d'un témoin, d'un expert, d'un suspect ou d'une personne poursuivie, d'une victime, d'un tiers, l'identification d'abonnés titulaires d'un numéro de téléphone spécifique ou de personnes détentrices d'une adresse IP spécifique, le transfèrement temporaire d'une personne détenue vers l'État d'émission ou vers l'État d'exécution, les livraisons surveillées, les enquêtes discrètes, les interceptions de télécommunications, les mesures provisoires visant à empêcher toute opération de destruction, de transformations, de déplacement, de transfert ou d'aliénation d'éléments susceptibles d'être utilisés comme preuve. »*¹¹⁴

Une décision d'enquête européenne peut être utilisée dans le cadre de procédures

¹¹² Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale.

¹¹³ L'obtention des preuves entre États membres de l'Union ont été régies par des instruments d'entraide judiciaire tels que la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les EM de l'UE de 2002. Cependant, la reconnaissance mutuelle n'a cessé de prendre de l'ampleur, comme la décision-cadre de 2008 relative au mandat européen d'obtention de preuves (MOP), qui ne concernait qu'un petit nombre d'éléments de preuve bien précis. D'ailleurs, seul un nombre limité de pays a appliqué la décision-cadre MOP.

Le programme de Stockholm a critiqué le régime fragmentaire du transfert de preuves, qui comprend des mesures d'assistance mutuelle et de reconnaissance mutuelle. Le Conseil européen a estimé que l'option de la reconnaissance mutuelle, inscrite à l'article 82, paragraphe 1 du TFUE, devait faire l'objet d'un examen plus approfondi, mais qu'une nouvelle approche était nécessaire pour couvrir autant de types d'éléments de preuve que possible.

<http://www.europarl.europa.eu/EPRS/140751REV1-The-European-Investigation-Order-FR.pdf> [consulté le 26 juin 2016].

¹¹⁴ VLAMYN Hervé, *op.cit.*, p.233.

pénales ou administratives¹¹⁵. La directive instaure la reconnaissance mutuelle automatique des décisions d'enquête et limite les motifs de refus d'exécuter la décision d'un autre État membre de l'UE tout en offrant des voies de recours afin de protéger les droits de la défense des personnes concernées.

Elle fixe des délais pour l'exécution des mesures d'enquête et exige que la décision relative à la reconnaissance ou à l'exécution soit prise et la mesure réalisée avec la même célérité et priorité que dans le cadre d'une procédure nationale similaire. L'autorité d'émission ne peut émettre une décision d'enquête européenne que si l'émission de la décision d'enquête européenne est nécessaire et proportionnée aux finalités des procédures, compte tenu des droits du suspect ou de la personne poursuivie et si la ou les mesures d'enquête indiquées dans la décision d'enquête européenne auraient pu être ordonnées dans les mêmes conditions dans le cadre d'une procédure nationale similaire.

La directive est entrée en vigueur le 22 mai 2014 et les Etats membres sont tenus de transposer cette directive dans leur ordre juridique national au plus tard le 22 mai 2017. La transposition n'est pas encore faite aux Etats membres.

II. Les systèmes d'informations et la protection des données

La coopération policière européenne multilatérale repose sur un certain nombre de systèmes d'échange et de traitement d'informations. Le plus important d'entre eux est le système SIS (II.1). Coexistent avec lui des systèmes d'informations sur les visas (II.2), sur les empreintes digitales (II.3) et le système d'informations des douanes (II.4). Tous quatre posent de sérieuses questions en matière de protection des données à caractère personnel (II.5).

II.1) Le Système d'Information Schengen (SIS)

Le SIS a constitué une innovation, le premier instrument intégré de coopération policière et judiciaire en matière pénale. Il s'agit d'une base de données informatique relative à des personnes ou à des objets. Il est composé de parties nationales (N. SIS) et d'une structure de support central (C. SIS) installée à Strasbourg en France. Les données propres à chaque pays sont insérées dans chaque N. SIS et transmises au C. SIS pour diffusion aux autres N. SIS

¹¹⁵ En particulier, si les faits ont une dimension pénale.

(système en étoile).

Chaque pays est responsable de l'accès à son N. SIS. Pour la France, environ 15000 terminaux d'ordinateurs, répartis entre la Police nationale, Gendarmerie, Douanes, préfectures et autres services des ministres de l'Intérieur ou des Affaires étrangères, permettent d'y accéder. L'interrogation du SIS, fichier européen, est donc un acte national quotidien, rapide, efficace, ce qui fait toute l'efficacité du système.

Ainsi, par exemple, des données intégrées par la Grèce sont disponibles en Finlande dans les 5 minutes qui suivent, mais le système garantit qu'un pays ne puisse ajouter, supprimer ou modifier que les données le concernant.¹¹⁶

L'accès au SIS est soumis à des conditions sévères liées à la protection des données, dont des restrictions importantes du droit d'accès. Une autorité de contrôle s'assure du respect de ces règles.

Chaque État a institué un bureau SIRENE, point de contact unique, ouvert 24 heures sur 24, pour procurer aux autres pays partenaires des informations ne pouvant transiter par le réseau.¹¹⁷ En pratique, les SIRENE jouent un rôle opérationnel fondamental dans la coopération policière entre les États membres.

Toute consultation positive du système indique une conduite à tenir (arrêter la personne, signaler sa présence au pays qui l'a inscrite, la refouler, etc.). Chaque pays décidera de la suivre ou non, complètement ou non, suivant les règles posées par la CAAS : c'est ce qu'on appelle « l'indicateur de validité ». Il n'est pas laissé à l'appréciation de l'agent qui procède au contrôle, mais inscrit dans le système par l'autorité centrale.

Les informations sont donc mises en commun sans se réserver la possibilité de sélectionner le destinataire, de lui refuser sa coopération ou de négocier un « retour d'ascenseur ». En matière de coopération policière, c'est révolutionnaire.¹¹⁸ Dans ce domaine, en effet, le principe de réciprocité ne fonctionne que si une confiance mutuelle, souvent *intuitu personae*, existe.

Le SIS est le premier projet européen visant à mettre systématiquement en commun les banques de données des pays du continent, et il va le faire pour toute une variété de finalités : sécuriser

¹¹⁶ Emmanuel BARBE, *op.cit.*, p. 98.

¹¹⁷ *Ibid.* p.98, Par exemple, certaines conduites à tenir reçoivent des modalités d'exécution différentes selon les pays. De même, certaines informations ne sont pas toujours disponibles au moment de l'inscription.

¹¹⁸ Vendelin Hreblay, *Les accords de Schengen, origine, fonctionnement, avenir*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

la délivrance d'un visa ou le contrôle d'un étranger ; rechercher des majeurs disparus, des mineurs en fugue, des témoins, des personnes citées à comparaître ou recherchées en vue de leur extradition et depuis 2004 de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen (MAE) ; surveiller discrètement ou effectuer un contrôle spécifique de certaines personnes, par exemple des suspects dans une affaire pénale ; faire des recherches aux fins de saisie ou de preuve dans une procédure pénale (véhicules, billets de banque, documents vierges ou non, armes à feu, etc).

Pourtant, le SIS n'a cessé d'attirer de nouveaux pays.

Le SIS, à l'origine purement une mesure compensatoire à l'ouverture des frontières, était devenu également une base d'enquête criminelle mais il ne disposait plus de capacités suffisantes pour assurer les services nécessaires à plus de dix-huit pays participants et il ne pouvait pas supporter l'ajout de nouvelles fonctionnalités devenues indispensables. La situation a empiré après que, le 24 février 2005, indépendamment des travaux entrepris pour le SIS II, par une décision¹¹⁹ et un règlement,¹²⁰ le Conseil ait étendu les catégories d'objets recherchés insérées dans le système et ait ouvert l'accès à la base à l'ensemble des autorités judiciaires nationales, ainsi qu'à Europol et aux membres nationaux d'Eurojust.¹²¹

« Le 6 décembre 2001, le Conseil a donc adopté un règlement¹²² et une décision¹²³ remplaçant le SIS par un système de deuxième génération (SIS II). Deux textes étaient nécessaires puisque le SIS dépendait de plus de deux piliers : il était utilisé en matière de visa, d'asile et d'immigration (premier pilier) mais aussi de coopération policière et judiciaire (troisième pilier). Pour autant, jamais les législateurs n'ont remis en question le fait que le SIS doive continuer de constituer un système d'information unique et intégré. Le développement du SIS II a été confié à la Commission, qui devenait ainsi un acteur opérationnel de la coopération policière et judiciaire dans l'UE. »¹²⁴

Il n'est devenu opérationnel qu'à partir du 9 avril 2013, avec beaucoup de retard¹²⁵ et après

¹¹⁹ JOUE L 68/44 du 15 mars 2005.

¹²⁰ JOUE L 162 du 30 avril 2004.

¹²¹ Emmanuel BARBE, *op.cit.*, p. 99.

¹²² JOCE L 328 du 13 décembre 2001.

¹²³ *Idem.*

¹²⁴ Emmanuel BARBE, *op.cit.*, p. 100.

¹²⁵ L'historique complet est disponible sur le site www.eulisa.europa.eu, de même que les détails techniques sur l'exploitation du système.

l'adoption de deux nouveaux instruments.¹²⁶

Au plan fonctionnel, le système permet l'insertion de données plus nombreuses, et notamment certaines données biométriques des personnes (empreintes digitales, photographie), rendue nécessaire par l'augmentation du risque d'homonymie ou d'alias, notamment dans certains pays où les noms de famille sont peu nombreux.

Le nouveau système permet d'intégrer les copies de MAE. On leur reconnaît la même valeur qu'aux originaux, ce qui facilite le travail des autorités compétentes pour les personnes recherchées. Le spectre du nouveau système est aussi élargi aux avions, bateaux, équipements industriels et moyens de paiements. Il permet également de faire des recherches plus complexes combinant par exemple une personne et un véhicule.

Le 31 décembre 2015, SIS II contenait 63,481,889 alertes. Il avait permis de réaliser un total de 156,447 concordances. Il avait aussi été accédé par les États membres et les États associés 2,908,184,143 fois.¹²⁷

Au plan technique, l'architecture en étoile a été conservée. Une agence européenne, eu-LISA, a été créée en 2011¹²⁸ pour s'occuper de la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de judiciaire (ELSJ).

Elle fonctionne 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 et gère le plus grand système d'information pour la sécurité publique et la coopération policière en Europe : elle gère SIS II, le système d'information sur les visas (VIS)¹²⁹ ainsi que le système EURODAC.¹³⁰ Elle siège à Tallinn en Estonie, son centre opérationnel est à Strasbourg en France, avec une unité de secours en

¹²⁶ Le règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) et la décision du Conseil 2007/533/JAI du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

¹²⁷ Statistiques sur le SIS II pour 2015, eu-LISA, <http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%20II%20-%20public%202015%20stats%20-%20Factsheet.pdf> [consulté le 26 juin 2016].

¹²⁸ Par le règlement (UE) n°1077/2011. Entrée en fonction, le 1^{er} décembre 2012.

¹²⁹ Le système d'information sur les visas (VIS) est un système qui permet aux États membres de l'espace Schengen de partager des données relatives aux visas des personnes qui visitent ou de déplacent au sein de l'espace Schengen. 26 pays de l'espace Schengen utilisent le VIS.

¹³⁰ Eurodac est l'acronyme de « *EUROpean asylum DACtyloscopy database* » est une base de données centrale de l'Union européenne qui collecte et traite les empreintes digitales informatisées des demandeurs d'asile, opérationnelle depuis le 15 janvier 2003. 32 pays participent à Eurodac, à savoir les 28 États membres de l'Union et les 4 États (Islande, Norvège, Suisse et Liechtenstein).

Autriche, près de Salzbourg.

Le SIS II ne contient pas certaines informations sensibles, comme la race ou l'origine ethnique d'une personne, ses opinions politiques, ses convictions religieuses ou philosophiques, son appartenance syndicale ou des données concernant sa santé ou sa sexualité. Son accès n'en est pas moins soumis à des conditions de protection des données, dont des restrictions importantes du droit d'accès. Toute personne a le droit d'être informée des données contenues dans SIS II qui la concernent et peut demander que les données inexactes soient rectifiées et que les données enregistrées illégalement soient supprimées.

Ce processus est géré par les autorités nationales chargées de la protection des données (APD), sous le contrôle d'une autorité européenne de contrôle, le CEPD. Le CEPD contrôle la protection des données au niveau d'eu-LISA. Les APD contrôlent le traitement de données à caractère personnel au sein des unités nationales, ainsi que la transmission de ces données à l'unité centrale. APD et CEPD coordonnent leur action en se réunissant à intervalles réguliers pour examiner les problèmes communs que pose le fonctionnement du SIS II et recommander des solutions communes.

Conformément au règlement SIS II et à la décision SIS II, le CEPD veille à ce que SIS II soit audité tous les quatre ans au minimum. Comme le système est entré en service en avril 2013, le premier audit devrait être réalisé avant avril 2017.¹³¹

Le SIS, lui, était contrôlé par l'autorité de contrôle commune Schengen (ACC Schengen), un organe indépendant de contrôle composé de représentants des APD nationales des États membres de l'Union.

II.2) Le Système d'Information Visas (VIS)

Le système d'information sur les visas (VIS) est une grande base de données qui contient des informations sur les demandeurs de visas de court séjour dans l'espace Schengen, notamment leur photo et leurs empreintes digitales. L'un des principaux objectifs de cette base de données est de lutter contre la pratique du « visa shopping », une pratique qui consiste à déposer de nouvelles demandes de visa auprès d'autres États membres de l'UE lorsqu'une première demande a été rejetée. Il a été créé par la décision 2004/512/CE du Conseil telle que

¹³¹ https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/cache/offonce/lang/fr/Supervision/IT_systems/SSIS.

complétée par le règlement (CE) n° 767/2008 (dit règlement VIS).

VIS a été mis en place par la décision 2004/512 du 8 juin 2004 et a créé un système d'échange d'information sur les visas entre les États membres. Une décision 2008/633/JAI du Conseil du 23 juin 2008 permet l'accès en consultation au système VIS par les autorités désignées des États membres et par Europol aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière. Il est aménagé sur une base de « *need to know* » (limité à ce que les services ont besoin de savoir) : l'accès à VIS est toujours accordé par écrit ou par voie électronique, à la suite d'une demande d'accès motivée (article 4 de la décision 2008/633).

Le CEPD assume la responsabilité du contrôle de la protection des données au niveau de l'unité centrale du VIS. Dans les États membres, les APD contrôlent le traitement des données par les autorités nationales, ainsi que la transmission de ces données à l'unité centrale. Là-encore, le CEPD et les APD se réunissent à intervalles réguliers pour examiner les problèmes communs que pose le fonctionnement du VIS et recommander des solutions communes. Le CEPD veille à ce qu'un audit soit réalisé tous les quatre ans au minimum et il a adopté son dernier rapport d'audit en juin 2012.¹³²

II.3) Eurodac

Eurodac est un système d'information à grande échelle contenant les empreintes digitales des demandeurs d'asile et des immigrants illégaux se trouvant sur le territoire de l'Union européenne. Cette base de données contribue principalement à l'application efficace du règlement de Dublin sur le traitement des demandes d'asile. Il a été créé par le règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil (dit règlement Eurodac), puis un nouveau règlement Eurodac, le règlement (CE) n° 603/2013 (dit règlement Eurodac refondu) est entré en application, le 20 juillet 2015.

Les services répressifs et Europol peuvent aussi accéder à la base de données sur les demandeurs d'asile Eurodac, aux fins de lutte contre le terrorisme et autres infractions pénales graves par le règlement (UE) 603/2013.¹³³

Le CEPD contrôle le traitement des données dans l'unité centrale d'Eurodac depuis 2004. Les

¹³² https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/fr/Supervision/IT_systems/SVIS.

¹³³ Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n°

APD des États membres contrôlent le traitement de données par les autorités nationales, ainsi que la transmission de ces données à l'unité centrale. Ils se réunissent là-encore à intervalles réguliers afin d'examiner les problèmes communs que pose le fonctionnement du système Eurodac et recommander des solutions communes.¹³⁴

II.4) Le Système d'Information des douanes (SID, en anglais CIS)

Le système d'information des douanes (SID) est une base de données destinée à améliorer la coopération entre les autorités douanières des États membres de l'UE. Il permet d'échanger des informations sur des enquêtes douanières et de demander à d'autres autorités douanières de prendre des mesures déterminées.

L'une de ses particularités est sa double base juridique. Initialement, il a été créé par la Convention SID de 1995. Par la suite, il a été intégré en droit de l'Union mais il relevait à la fois du premier et du troisième piliers des Communautés. Le règlement (CE) n°515/97,¹³⁵ modifié par le règlement (CE) n°766/2008, constitue la base juridique de la partie relevant de l'ancien premier pilier (fraudes douanières, etc.) et la décision 2009/917/JAI du Conseil¹³⁶ a établi la partie relevant de l'ancien troisième pilier (trafic d'armes, trafic de drogue, etc.).

La partie du SID relevant du troisième pilier est contrôlée par l'autorité de contrôle commune des douanes (ACC Douanes), composée de représentants des APD nationales.

En ce qui concerne la partie du SID relevant de l'ancien premier pilier, le règlement (CE) n°766/2008 a introduit un nouvel article confiant au CEPD la mission de contrôler la conformité du SID avec les dispositions du règlement (CE) n° 45/2001. Le même article organise la coopération du CEPD et des APD pour contrôler le SID, notamment par le biais d'un groupe de

604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

¹³⁴ https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/fr/Supervision/IT_systems/SEurodac.

¹³⁵ Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole.

¹³⁶ Décision 2009/917/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes.

coordination du contrôle du SID.¹³⁷

Europol et Eurojust ont le droit, dans les limites de leur mandat et aux fins de l'accomplissement de leurs tâches, d'accéder aux données introduites dans le système d'information des douanes conformément aux articles 11 et 12 de la décision-cadre 2009/917/JAI.

II.5) La protection des données à caractère personnel

Comme l'indique les termes « Espace de liberté, de sécurité et de justice », l'UE n'entend pas sacrifier les libertés fondamentales aux nécessités de la coopération policière. Il a donc fallu garantir le respect des droits des personnes dans le fonctionnement des fichiers de sécurité. Malheureusement, si les textes de protection sont nombreux, ils sont assez peu lisibles, d'autant que les organismes français et européens ne s'expriment pas unanimement.

En contrepartie du fichage des personnes, les États ont réclamé la protection de la vie privée, chacun avec son propre niveau de rigueur. Les pays d'Europe continentale, comme l'Allemagne et la France, le considèrent comme un impératif particulièrement exigeant, alors que les pays de tradition anglo-saxonne (comme l'Angleterre et les États-Unis) en ont une vision plus souple.

Le premier texte européen en matière de protection des données personnelles, la directive du 24 octobre 1995, prévoit explicitement la possibilité pour les États de déroger à ses dispositions, soit parce qu'étant dans le champ communautaire, ils renvoient à la sécurité, ce qui est le cas des fichiers de sécurité, soit parce que les bases de données dépendent de l'ancien troisième pilier « coopération policière et judiciaire pénale ».

Il s'ensuivait que les fichiers européens n'étaient pas tous traités de la même façon. Les fichiers dépendant du premier pilier communautaire, comme Eurodac ou VIS, entraient dans le champ de la directive de 1995, alors que les grands fichiers de police tels que le SIS ou Europol n'en dépendaient pas.¹³⁸ Cette distinction était source de complexité et la multiplication des protections n'arrangeait pas la situation.

En effet, chaque convention créant une base de données a mis en place une protection qui lui était propre, avec une référence commune à la Convention STE 108 du Conseil de

¹³⁷ https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/cache/offonce/lang/fr/Supervision/IT_systems/SCIS.

¹³⁸ « Les bases de données : entre contrôles et dérives », Sylvia PREUSS-LAUSSINOTTE, p.88, L'Europe de la sécurité intérieure, Documentation française, 2008.

l'Europe,¹³⁹ mais aussi une multiplicité d'APD et d'ACC peu efficaces.

La lutte contre le terrorisme et la grande criminalité a entraîné la création de multiples mécanismes de stockage et d'échange de données personnelles entre autorités publiques, accentuant le péril encouru par les droits fondamentaux. Parallèlement à la directive 95/46, destinée au marché intérieur, un texte spécifique a finalement été adopté, la décision-cadre 2008/977/JAI.¹⁴⁰

Cette décision-cadre a un défaut majeur : elle n'a pas réussi à fédérer les diverses règles spécifiques adoptées au coup par coup dans le cadre de tous les mécanismes existants de partage de données en la matière. En revanche, face à la mutualisation croissante des données personnelles à des fins répressives, elle assure une protection minimale des droits fondamentaux. Paradoxalement, ces règles sont plutôt moins protectrices qu'au sein du marché intérieur.

Globalement, la protection des données personnelles est insuffisante malgré la profusion des textes : des milliards de données personnelles sont disponibles en permanence et elles ne sont soumises qu'à des contrôles ponctuels.

En 2012, une réforme générale de la protection des données a été présentée. Elle n'a pas fait usage de l'opportunité d'une base juridique unique, offerte par l'article 16 du TFUE. Un texte distinct du règlement général a été proposé pour remplacer la décision-cadre 2008/977/JAI. La directive, adoptée en avril 2016 pour couvrir les besoins de l'ELSJ¹⁴¹ traduit la prise en compte de la « *nature spécifique de ces domaines* » (préambule, paragraphe 11).

Quant à son contenu, le texte présente des améliorations notables par rapport à son prédécesseur, notamment s'agissant de son champ d'application : il n'y a plus de limitation aux échanges de données transfrontalières (article 2).

Un certain nombre de critiques sévères ont toutefois été formulées par le Contrôleur

¹³⁹ Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, signée à Strasbourg, 28 janvier 1981.

¹⁴⁰ Décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

¹⁴¹ Proposition de directive relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, COM(2012) 10 final, 25 janvier 2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0010&from=EN> [consulté le 22 juin 2016].

Européenne de la Protection des Données (CEPD) à l'encontre du texte,¹⁴² et réitérées dans un avis récent.¹⁴³ Outre le manque de clarté ou de précision concernant certains principes fondamentaux, tels le principe de finalité,¹⁴⁴ l'accent est mis en particulier sur l'encadrement insatisfaisant des transferts de données vers les pays tiers, d'autant que la CJUE, dans son arrêt *Schrems*,¹⁴⁵ vient de poser d'importantes restrictions en la matière.

La France et l'Allemagne étant les deux pays moteurs de la construction européenne, elles ont imposé le développement d'une importante coopération policière multilatérale par le biais du droit de l'Union (**Titre I**).

Cependant, ils ont dû étoffer cette base juridique de textes bilatéraux afin de permettre une coopération renforcée entre les deux pays (**Titre II**). Cette coopération est relativement ancienne. La force des accords de Schengen a été d'intégrer cette coopération dans le cadre plus large de la coopération policière européenne, donnant réellement naissance à l'espace Mondorf.

¹⁴² Résumé de l'avis du 7 mars 2012 du CEPD sur le paquet de mesures pour une réforme de la protection des données, *JOUE* C 192/7, 2012/C 192/05, 30 juin 2012, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52012XX0630\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52012XX0630(01)) [consulté le 13 juin 2016].

¹⁴³ CEPD, avis « Une nouvelle étape vers une protection européenne complète des données – Recommandations du CEPD sur la directive pour la protection des données dans les secteurs police et justice », n°6/2015, 28 octobre 2015.

¹⁴⁴ Selon ce principe, un traitement de données personnelles ne peut avoir lieu que dans le cadre d'une finalité strictement définie, sans utilisation ultérieure possible pour une finalité distincte.

¹⁴⁵ CJUE, *Maximilian Schrems contre Data Protection Commissioner*, affaire C-362/14, 6 octobre 2015.

Titre II : Les fondements textuels de la coopération policière bilatérale

Plusieurs accords de coopération policière lient l'Allemagne et la France. Le premier d'entre eux a été signé le 3 décembre 1977 afin d'échapper à la pesanteur des relations officielles dans le cadre de l'Organisation Internationale de Police Criminelle (OIPC, Interpol). Le canal d'Interpol n'était en effet pas très adapté aux situations d'urgence que connaît fréquemment la zone frontalière. Un certain nombre de textes ont ensuite été signés, comme la convention relative aux BCNJ et les arrangements y afférant ou l'accord de Sarrebruck (**Chapitre I**).

Il faut les distinguer des textes postérieurs à la CAAS, dont surtout l'accord de Mondorf. Signés en 1997, il a abrogé les textes antérieurs. Il a aussi formalisé et institutionnalisé la coopération directe¹⁴⁶ qui était déjà pratiquée officieusement depuis longtemps (**Chapitre II**).

Chapitre I : Les textes antérieurs à l'accord de Schengen

Dès 1958, la France et l'Allemagne ont passé une convention leur permettant de faire collaborer leurs services de douane et de police au sein de bureaux de contrôle nationaux juxtaposés (BCNJ) (*Section 1*). En 1977, l'accord Poniowski vient élargir ces coopérations, mais seulement dans le domaine policier (*Section 2*). L'accord de Sarrebruck de 1984 organise la suppression du contrôle aux frontières franco-allemandes pour les ressortissants des États membres (*Section 3*). Le dernier accord en la matière, l'accord en 28 points de Metz, en 1992, est un arrangement purement administratif mais a eu une importance disproportionnée par rapport à sa nature juridique (*Section 4*).

Section 1 : La convention relative aux BCNJ à la frontière franco-allemande de 1958

Les douanes et la police aux frontières franco-allemandes présentent de nombreux points communs, surtout comparés aux autres organisations de la sécurité intérieure. Dès 1958, de manière officielle et dès 1960 de manière opérationnelle, ces services ont mis en fonction des Bureaux de contrôle nationaux juxtaposés (BCNJ) qui réunissent sous un même local les

¹⁴⁶ La « coopération directe » est la possibilité pour des services frontaliers de coopérer de manière directe sans passer par les parquets ou les autorités centrales. Elle est inscrite dans l'article 39, paragraphe 1 de la CAAS et dans le titre 2 de l'accord de Mondorf-les-bains.

services douaniers et de la police aux frontières franco-allemandes.¹⁴⁷

Ce sont en fait les premiers services à créer un type de structure locale mixte à vocation opérationnelle aux agents de laquelle va être attribuée une compétence territoriale limitée au territoire autour des BCNJ (définie par l'article 3 du titre I de la convention du 18 avril 1958). Dans ce cadre de travail commun, les fonctionnaires d'un État limitrophe pourront agir sur le territoire d'un État voisin. L'article 10, titre 1^{er} précise que la transmission de renseignements peut se faire de manière directe, sur demande ou spontanément.¹⁴⁸

« Les agents des deux États se prêtent, dans toute la mesure du possible, assistance pour l'exercice de leurs fonctions dans le cadre de la présente convention, en particulier pour la prévention et la recherche des infractions aux prescriptions légales et réglementaires en vigueur ; ils se communiquent, soit spontanément, soit sur demande, tous renseignements qui présenteraient un intérêt pour l'exécution du service » (art. 10 de la Convention 1958).

L'existence juridique des BCNJ est légalisée par la Convention entre la France et l'Allemagne relative aux bureaux de contrôle nationaux juxtaposés et aux gares communes ou d'échange à la frontière franco-allemande du 18 avril 1958.¹⁴⁹ Elle est signée à Paris, pour la France, Louis Joxe, ambassadeur de France et secrétaire général du ministère des affaires étrangères et, pour l'Allemagne, le baron Vollrath von Maltzan, ambassadeur d'Allemagne.

Leur création est une possibilité, non une obligation, pour les Parties donc la validité de la convention est indépendante de la concrétisation des BCNJ.¹⁵⁰

Comme dans le cas de la convention de Mannheim (coopération fluviale du Rhin), il s'agit d'un instrument spécialisé. C'est un accord plus facile à gérer parce qu'il est bilatéral et parce qu'il met en place des structures opérationnelles, non un appareil juridique complexe. Au contraire de la coopération sur le Rhin, des règles de coopération ont bientôt été adoptées concernant la répartition des compétences et la délimitation des pouvoirs des agents concernent.¹⁵¹

L'arrangement franco-allemand s'est rapidement concrétisé sous la forme d'un BCNJ

¹⁴⁷ Azilis Maguer, *Les frontières intérieures Schengen*, 2004, p.89.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*, p.107.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Décret n° 60-1159 du 26 octobre 1960 portant publication de la convention entre la France et l'Allemagne relative aux bureaux de contrôles nationaux juxtaposés et aux gares communes ou d'échange à la frontière franco-allemande du 18 avril 1958, JO 05-11-1960 p. 9940-9943 (Convention signée à Paris et entrée en vigueur le 1er novembre 1960).

sur le pont de l'Europe, entre Kehl et Strasbourg, organisé par un arrangement administratif signé à Bonn, le 6 décembre 1961, par le ministre français de l'Intérieur, par le ministre français des finances et des affaires économiques et par leurs homologues allemands, conformément aux dispositions de l'article 1^{er} paragraphe 4 a de la Convention de 1958.

Cet arrangement établit en fait deux BCNJ, un à chaque bout du pont, avec un bureau de douane et de police (art. 1^{er}). Les autorités compétentes françaises étaient le préfet du Bas-Rhin et le directeur régional des douanes de Strasbourg et, du côté allemand, la *Oberfinanzdirection* de Fribourg et le *Grenzschutzamt* de Kehl (art. 3).

Cet arrangement a été remplacé par un nouvel arrangement faisant application de la Convention de 1958, signé le 6 mars 1962 entre le ministre fédéral des finances, de l'Intérieur et des transports de l'Allemagne, d'une part, et les ministres de l'Intérieur, des finances, de l'économie, des travaux publics et des transports de la France, d'autre part.¹⁵² Il est entré en vigueur le 15 avril 1962. Il est plus compréhensif que l'arrangement de 1961 : il installe quatorze BCNJ, certains rassemblant police et douanes et d'autres purement douaniers.

Sur le territoire allemand, il y avait des BCNJ ferroviaires (un à la gare de Neuenbourg, un à la gare de Kehl, plusieurs dans les gares de Sarrebruck et un à la gare de Ueberherrn), routiers (un à Kehl-Pont de l'Europe, un à Habkirchen, un à la Brême-d'Or, côté Sarrebruck, un à Nassweiler-Bremerhof et un à Grossreosseln). Sur le territoire français, de même, des BCNJ étaient consacrés au trafic ferroviaire (un à la gare de Sarreguemines, un à la gare de Forbach et un à la gare d'Apach) ou routier (un à Strasbourg-Pont de l'Europe et un à la Brême-d'Or, côté Spickeren).

En 1964, un BCNJ fluvial avait aussi été créé sur la Moselle. Le dernier texte créant un BCNJ a été l'accord relatif à la création d'un BCNJ à Schoeneck-Gersweiler, des 17 mars et 15 juin 1989.¹⁵³

Ces structures ont abandonné des missions à l'ouverture du Marché Commun et recentré leur action sur d'autres domaines.

« *Le cadre de travail de la douane n'est donc plus à 100% la frontière, et il y a pour ses agents*

¹⁵² Arrangement franco-allemand pour l'application de la Convention du 18 avril 1958 relative aux BCNJ et aux gares communes ou d'échange à la frontière franco-allemande du 6 mars 1962.

¹⁵³ Accord sous forme d'échange de notes entre les gouvernements français et allemand relatif à la création d'un BCNJ à Schoeneck-Gersweiler, signé à Paris, les 17 mars et 15 juin 1989.

*une obligation de ciblage, et donc de faire des contrôles mobiles et sélectifs. Il y a aussi la perte de la perception par la douane de la TVA intracommunautaire, qui est maintenant déclarée directement par l'entreprise qui reçoit la marchandise. Mais en revanche, la douane a récupéré des contributions indirectes avec de nouvelles missions. En tout cas, cela a imposé un changement complet de mentalité. Dans l'organisation de la douane, certains bureaux travaillent sur l'importation pour 60 ou 70% de leur activité, comme par exemple les deux bureaux de Strasbourg. En 1993, cela a amené de grosses restructurations, surtout dans le Nord et l'est ».*¹⁵⁴

Ces bureaux n'ont pas une mission de coopération en soi. Les BCNJ sont un organe de coordination des opérations de contrôle à un point frontalier sans mission de coopération. Pour cette raison, elles n'ont pas développée de missions propres à la frontière et n'ont pu provoquer de bouleversements des missions de l'organisation douanière. Dans ce cadre, l'absence de compétences de coopération et d'une spécialisation pointue dans un domaine précis rend un service fragile face aux réorganisations internes.

¹⁵⁴ Extrait du livre *Les Frontières intérieures Schengen* (MAGUER Azilis, *Les Frontières intérieures Schengen – Dilemmes et stratégies de la coopération policière et douanière franco-allemande*, entretien avec un douanier au poste du Pont de Kehl, le 1^{er} décembre 1999, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, édition Iuscrim, Fribourg, 2004).

Section 2 : L'accord de Poniatowski

Le 3 février 1977, un accord franco-allemand relatif à la coopération policière dans la zone frontalière, dit « l'Accord Poniatowski », a été signé, à Paris, par le ministre de l'Intérieur (Michel Poniatowski) et le ministre de la Justice (Olivier Guichard) français ainsi que le ministre fédéral de l'Intérieur (Werner Maihofer) et l'ambassadeur d'Allemagne (Axel Herbst).¹⁵⁵

A la différence des accords de Schengen, cet accord ne mentionne pas la libre circulation des personnes mais la coopération policière dans la zone frontalière.

Composé de 13 articles seulement, il prévoit pour la première fois une coopération policière dans la zone frontalière franco-allemande au-delà des coopérations aux frontières communes ou gares-communes en place dans les BCNJ depuis les années 60. Dans son premier article, il dispose que la coopération dans la zone frontalière complète la coopération policière pratiquée par Interpol en conformité avec la législation des Parties contractantes.

Il ne limite pas globalement la compétence zonale mais il l'indique indirectement en fixant le ressort des services policiers qui en sont les acteurs (art. 2). En France, l'accord s'applique dans le ressort du service régional de police judiciaire (SRPJ) de Strasbourg et des services de police et de gendarmerie des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. En Allemagne, la zone est composée des ressorts du service de police judiciaire (*Kriminalpolizei*) de la Sarre, des directions de la police (*Polizeidirektionen*) de Deux-Ponts (*Zweibrücken*), Pirmasens, Landau, des services de police (*Kreispolizeibehörden*) de Pirmasens-Land, Landau-Bad Bergzabern, Germersheim et des directions de la police (*Polizeidirektionen*) de Baden-Baden, Offenbourg, Freiburg et Lörrach.

Les crimes et délits visés sont les infractions punies, tant selon la législation française que selon la législation allemande, d'une peine privative de liberté au moins un an (art. 3).

Une clause de souveraineté permet de refuser, partiellement ou complètement, ou de conditionner l'assistance, si elle est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou d'autres intérêts essentiels de son pays. Chaque partie peut aussi refuser de coopérer face à un crime ou un délit considéré comme une infraction politique ou militaire (art.

¹⁵⁵ Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne relatif à la coopération entre les services de police dans la zone frontalière franco-allemande.

4, alinéa 2).

L'article 6 de la convention prévoit une « coopération locale » : en cas d'urgence, on peut échanger directement des renseignements et les informations de police entre les services de la zone frontalière désignés à l'article 2, sans préjudice de l'échange d'informations qui doit se faire par les bureaux centraux nationaux (BCN) d'Interpol. Cette disposition consacre la notion de coopération directe.

L'article 8 prévoit la possibilité d'offrir l'assistance technique en envoyant les agents concernés dans l'autre pays sans pouvoir d'exécution. L'article 9 indiquait que les BCN d'Interpol devaient être informés des renseignements et informations échangés sur le plan local et des mesures d'assistance technique prises. Les deux acteurs de la coopération procéder à cette notification : côté français, le SRPJ de Strasbourg notifie le BCN Interpol France (DCPJ) et, côté allemand, les services de police judiciaire du Land compétent (LKA) notifient leur BCN Interpol Allemagne BKA.

L'article 11 de la convention dispose que cet accord n'affecte pas les dispositions des traités, conventions ou accords existants en matière d'extradition, d'entraide judiciaire et de coopération douanière. Il délimite sa mission par rapport à la coopération judiciaire, l'entraide judiciaire et la coopération douanière qui se développent hors de cet accord.

L'article 12 prévoit que cet accord s'applique au Land de Berlin. L'article 13, alinéa 2 prévoit que cet accord est conclu pour une durée illimitée. Les formalités prévues à l'article 13, concernant l'entrée en vigueur, ont été accomplies du côté français le 15 avril 1977 et, du côté allemand, le 31 août 1978. Cet accord est abrogé par l'accord de Mondorf de 1997.

La convention ne concerne les douanes ni en France ni en Allemagne. Les douaniers européens sont amenés à former des coopérations intergouvernementales dans les domaines non communautaires, en particulier en ce qui concerne la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants. Ils le font effectivement au sein du Groupe d'Assistance Mutuelle (GAM), créé par la Convention de Naples de 1967, actualisée ultérieurement par la Convention Naples II, adoptée le 18 décembre 1997.¹⁵⁶

De façon intéressante, cette convention reprend les modalités d'exercice des droits de poursuite

¹⁵⁶ Conseil de l'Union européenne, Acte du 18 décembre 1997 établissant, sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, la convention relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières, *JOCE*, n° C 24 du 23/01/98, p. I.

et d'observation transfrontalières telles que définies par Schengen au profit des agents de douanes.

Le GAM, composé de représentants d'administrations douanières, a mis en garde les États de la Communauté sur les conséquences néfastes de la suppression des postes aux frontières. En 1989 a été créé un sous-groupe appelé GAM 92 qui s'est penché sur les conséquences, en particulier pour les services de douane, de la suppression des contrôles aux frontières intérieures. Ce partenariat sera facilité par le SID.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Conseil de l'Union européenne, Acte du 26 juillet 1995 portant établissement de la Convention sur le système d'information douanier(SID), JOCE, n° C 316 du 27/11/95.

Section 3 : L'accord de Sarrebruck de 1984

Au printemps de l'année 1984, la France et l'Allemagne, tirant les conséquences du blocus des routiers, décident de s'engager sur la voie de l'allégement des contrôles aux frontières. Ils signent un accord de Sarrebruck relatif à la suppression graduelle des contrôles à la frontière franco-allemande, le 13 juillet 1984, entre le Ministre délégué français auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé des Affaires européennes (Roland Dumas) et le Secrétaire d'État permanent du chancelier fédéral Helmut Kohl (Waldemar Schreckenberger).¹⁵⁸ Il est entré en vigueur le même jour (art. 18). Il n'était pas soumis à ratification des parlements nationaux

Il a pour objectif, d'une part, d'alléger le contrôle des seuls ressortissants des États membres par l'apposition sur le pare-brise des véhicules d'un « disque vert » signifiant qu'ils sont en règle au regard du contrôle des personnes et des biens, tout en maintenant un contrôle par sondages, de l'autre part, de fixer l'objectif à long terme de supprimer ces contrôles dès que les mesures préalables le permettant seront réalisées.¹⁵⁹

Dans ses considérants, le préambule de l'accord mentionne les efforts déployés par les deux parties depuis la Convention relative aux BCNJ de 1958, les progrès réalisés au sein des Communautés européennes sur la libre circulation des personnes et des biens.

L'accord met en œuvre la directive du Conseil n° 83-643-C.E.E. du 1^{er} décembre 1983 relative à la facilitation des contrôles physiques et des formalités administratives lors du transport des marchandises entre États membres à partir du 1^{er} janvier 1985 (art.12).

Cet accord divise son application dans trois étapes.

Dans un premier temps (articles 1 à 6), pour les mesures applicables sans délai, les formalités relatives à la circulation des personnes sont supprimées à la frontière franco-allemande en ce qui concerne les ressortissants des États membres. Les autorités de police et de douanes exercent une simple surveillance visuelle des véhicules franchissant la frontière à vitesse réduite sans provoquant l'arrêt de ces véhicules, néanmoins, elles peuvent procéder par sondage à des contrôles approfondis. L'article 4 prévoit des « contrôles groupés » en certains points de la frontière, comme Sarrebruck-Forbach, Ottmarsheim-Neuenburg et Beinheim-Iffezheim, afin de

¹⁵⁸ Décret n°84. 748 du 1^{er} août 1984", *JORF*, 3 août 1984, pp.2565-2566.

¹⁵⁹ Wencelas de Lobkowicz, *L'Europe et la sécurité intérieure*, La documentation française, 2002, p.24.

limiter les contrôles à un point unique d'arrêt.

Dans un second temps (articles 7 à 14), avant le sommet franco-allemand d'octobre 1984, France et Allemagne devaient préparer le renforcement des contrôles aux frontières extérieures franco-allemandes et de la coopération policière et douanière et l'harmonisation des règles de délivrance des visas pour des ressortissants des États tiers.

Dans un troisième temps (articles 15 à 18), des mesures devaient être prises avant le 31 décembre 1986 concernant l'harmonisation des droits gouvernant la situation des étrangers, les stupéfiants, le transport d'armes et la délivrance des passeports.

« La conclusion de l'accord de Sarrebruck lance une dynamique intergouvernementale au détriment de l'approche communautaire. En effet, dès le 12 décembre 1984, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg font parvenir à la France et à l'Allemagne un mémorandum proposant l'extension de l'accord franco-allemand du 13 juillet 1984 aux trois pays du Benelux. Pour sa part, la Commission a soumis, le 23 janvier 1985, une proposition de directive, acte juridique contraignant, relative à l'allègement des contrôles aux frontières intérieures,¹⁶⁰ proposant d'étendre à l'ensemble des frontières intérieures les avancées de l'accord de Sarrebruck. Elle n'a jamais été adoptée par le Conseil, malgré la poursuite des travaux après la signature de l'accord de Schengen. »¹⁶¹

¹⁶⁰ JOCE C 47 du 19 février 1985.

¹⁶¹ Wenceslas de Lobkowicz, *L'Europe et la sécurité intérieure*, La documentation française, 2002, p.25.

Section 4 : L'accord en 28 points de Metz de 1992

L'entente de Metz du 12 octobre 1992, dit « accord en 28 points », a été signé par le préfet de la zone de défense Est de la France et les ministres de l'Intérieur des trois Länder frontaliers de l'Allemagne. Elle n'a pas force de traité international, bien qu'elle se place explicitement à la suite de l'accord du 3 février 1977.¹⁶²

Il y a une complète disproportion entre le contenu pratique du texte et sa valeur juridique. Malgré sa base légale purement administrative, l'entente encadre la création et l'encadrement juridique de structures de coopération engageant les forces de police françaises et les services de police des trois Länder frontaliers.

Un problème de compétence se pose aussi côté allemand. L'accord porte seulement la signature d'autorités de ces trois Länder alors que les services de police fédéraux se trouvent impliqués dans l'échange d'informations (point 1) et le travail des commissariats communs (points 3, 4, et 6).

Le fondement juridique de ces structures est d'autant plus fragile que l'entente de Metz lie son sort au traité de 1977 : *« Le réseau des CCE s'est développé en organismes fortement sollicités dans le champ de la coopération transfrontalière. En revanche, les groupes de travail ont vu le jour, mais n'ont pas été facteurs d'une dynamique importante. A la différence de la coopération directe, ces structures reposent sur une base officielle. Mais cette base se réfère à l'accord de 1977, abrogé par Mondorf. L'accord en 28 points de Metz est donc abrogé avec les organismes qu'il crée. De fait, une des chances de coopération directe est peut-être de n'avoir reçu jusqu'à aucune reconnaissance officielle. Paradoxalement, des formes de coopération qui n'ont jusqu'à Mondorf qu'une existence tolérée sont reconnues par ce traité, tandis que des formes mieux structurées sont abrogées en raison de leur statut légal »*¹⁶³.

S'agissant des réseaux de coopération transfrontalière, la reconnaissance officielle semble un meilleur gage de succès qu'une totale légalité.

Les Cellules de Coordination Européennes (CCE/KOST) et les Groupes de travail mixtes créés entre les services frontaliers de police judiciaire français et allemands reposent

¹⁶² Accord sur la coopération en matière de police dans les régions frontalières entre les Länder de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre et les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, dit Accord des 28 points, du 12 octobre 1992.

¹⁶³ Azilis Maguer, *op.cit.*, p.109.

aussi sur la base de l'arrangement de Metz de 1992.¹⁶⁴ Le SRPJ de Strasbourg (actuelle DIPJ de Strasbourg) et les *LKA* des trois *Länder* ont mis en place, dès 1992, des Cellules de Coordination Européennes : la CCE de Strasbourg (transformé en DIPJ de Strasbourg), et les *KOST* de Sarrebruck, de Stuttgart (intégré au CCPD de Kehl) et de Mayence (intégré au CCPD de Luxembourg).¹⁶⁵

L'accord prévoit aussi des détachements temporaires de fonctionnaires (point 12), l'amélioration des moyens de transmission (points 19 et 22), la poursuite de la réflexion pour une utilisation rationnelle et complémentaire des effectifs (point 7), ainsi que divers actes de coopération et d'échange de stagiaires.

Ainsi, depuis 1992, la légion de gendarmerie départementale d'Alsace effectue, chaque année, alternativement, avec le Bade-Wurtemberg et le Rhénanie-Palatinat, un échange de cinq semaines pour douze policiers ou gendarmes : les deux premières semaines sont consacrées à la consolidation de la connaissance du langage professionnel et à la connaissance de l'organisation administrative et judiciaire et les trois dernières semaines prennent la forme d'un séjour en immersion dans les unités. Un partenariat linguistique entre la gendarmerie et la police du Bade-Wurtemberg prolonge cette action ponctuelle de formation. Aux fins de le faciliter, entre 1997 et 2000, un groupe de travail constitué de gendarmes et de policiers allemands a élaboré un glossaire policier français-allemand.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Aux points 20 (« Mise en place de cellules de coordination ») et 25 (« Organisation de réunions périodiques sur des problèmes transfrontaliers »).

¹⁶⁵ Accord sur la coopération en matière de police dans les régions frontalières entre les Länder de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre et les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, dit Accord des 28 points, du 12 octobre 1992.

¹⁶⁶ ARNOULT Michel, *La coopération policière transfrontalière franco-allemande*, dans Pont de l'Europe, Magazine de l'actualité Franco-Allemande pour l'Europe, pp.58-60, 2000.

Chapitre II : Les textes postérieurs à l'accord de Schengen

Après la signature des accords de Schengen, un certain nombre d'accords sont intervenus entre la France et l'Allemagne pour légitimer des mécanismes déjà existants, comme l'arrangement de Baden-Baden de 1995 (*Section 1*), le procès-verbal de Lahr de 1997 (*Section 2*) et, dans une plus large mesure, l'accord de Mondorf de 1997 (*Section 3*) et l'instruction de 2005 (*Section 5*). Dans des domaines plus spécifiques, il faut aussi mentionner les accords franco-germano-belgo-luxembourgeois (*Section 6*) et la coopération franco-allemande autour du Rhin (*Section 4*). Les déclarations de Sarrebruck (2013) et de Metz font le point sur l'avenir de ces accords (*Section 7*).

Section 1 : L'arrangement de Baden-Baden de 1995

Le premier commissariat binational a été créé sur note de service du directeur départemental de la Police aux Frontières (DDPAF) du Bas-Rhin en 1989, c'est-à-dire sur un plan purement administratif. Cette base légale a été renforcée en 1992 par l'entente de Metz, dont on a vu qu'elle n'offre pas une vraie garantie juridique.¹⁶⁷

En 1995, ces commissariats binationaux reçoivent une autre reconnaissance juridique dans un « arrangement [administratif] relatif à la coopération des services de police dans la zone frontalière » signé, le 7 décembre, par les Ministres de l'Intérieur français et fédéral allemand, à Baden-Baden. Il n'a pas non-plus d'existence internationale mais il suffit à donner aux commissariats communs une existence légale au niveau bilatéral, et ce dès 1995.

Cet arrangement de 1995 donne aussi une base juridique explicite aux Commissariats communs (CC) développés à partir des Bureaux à contrôle national juxtaposé (BCNJ) qui existaient depuis les années 1960, ce qui officialise trois structures déjà existantes (Strasbourg-Pont de l'Europe, Sarrebrück et Ottmarsheim-Neuenburg) et ce qui en crée une quatrième (Lauterbourg/Bienwald).

L'arrangement du 7 décembre 1995 ne crée pas de nouvelles structures, mais intègre des organismes existants dans le nouveau paysage juridique de la coopération transfrontalière, assurant leur reconnaissance légale, donc leur pérennité.¹⁶⁸ Ainsi, c'est à partir de cet

¹⁶⁷ Azilis Maguer, *op.cit.*, p.92.

¹⁶⁸ L'article 1 de l'arrangement de 1995 stipule que « les Parties contractantes mettent en place, dans le respect de leurs législations nationales, sur la base et en complément des accords en vigueur, des Commissariats

arrangement que la base juridique de la coopération franco-allemande est modifiée. Plutôt qu'une référence à l'accord de 1977, on y retrouve un renvoi à l'accord de Schengen de 1990 : *« dans les régions frontalières, la coopération peut être réglée par des arrangements entre les ministres compétents des Parties contractantes »* (art. 39-4 de CAAS).

Dans la pratique, les commissariats binationaux sont transformés par rapport à ce qu'ils étaient avant 1999, principalement en raison de l'entrée en fonction du Centre de Coopération Policière et Douanière (CCPD).

Les missions que le texte de 1995 leur accordait étaient limitées à la remise d'étrangers et, dans la zone frontalière, à faciliter la coordination des actions de police et à recueillir et transmettre des informations, ces missions d'information et de coordination concernant la lutte contre l'immigration irrégulière, la répression de la délinquance générale dans les zones frontalières et la prévention des menaces à la sécurité et à l'ordre public (art. 3, alinéa 2 de l'Arrangement de 1995).

Le but de l'institutionnalisation de ces commissariats binationaux était d'en faire des organismes à vocation globale de centres de coopération policière transfrontalière mais les compétences des commissariats binationaux relèvent en partie des services de police des Länder : l'autorité de police fédérale n'avait pas le pouvoir d'accorder à ses services des capacités d'action des Länder. Cette situation a été prise en compte lors de la rédaction du texte, avec quatre mentions de la nécessité que les Länder, pourtant non parties, donnent leur accord à l'arrangement :

« Le Ministre de l'Intérieur de la République Française et le Ministre fédéral de l'Intérieur de la République fédérale d'Allemagne [...], animés de l'intention d'élargir la coopération en matière de police dans la zone frontalière, et en accord avec les Länder de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre » (Introduction au texte de l'Arrangement de 1995).

« Les missions d'information et de coordination visées au premier alinéa concernent les domaines suivants sous réserve de l'approbation des Länder de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre, pour autant qu'elles soient de leur compétence » (art. 3, alinéa

permanents franco-allemands », laissant imaginer la création de structures inédites, tandis que l'article 2.1 précise que *« des Commissariats permanents franco-allemands ont été mis en place à Neuenbourg /Ottmarsheim, Kehl/ Strasbourg (Pont de l'Europe) et à Sarrebruck autoroute. »*

2 de l'Arrangement de 1995).

« Dans la mesure où les opérations susvisées se réfèrent à des interventions et des opérations de police, elles s'appliquent sous réserve de l'accord des Länder cités à l'article 3 alinéa 2 du présent Arrangement » (art. 5 de l'Arrangement de 1995).

« La partie française sera informée par notification de l'accord des Länder prévu à l'article 3, paragraphe 2 et à l'article 5 » (art. 9 de l'Arrangement de 1995).

Les *Länder* n'ont pas signé l'arrangement et leurs parlements ne les ont pas ratifiés. En fait, pour certains commentateurs, les commissariats binationaux étaient des instruments du pouvoir fédéral cherchant à s'arroger des compétences relevant des pouvoirs régionaux. Cet état de fait limite, côté allemand, l'application de l'arrangement au domaine de la police des frontières.

Ce n'est pas une difficulté limitée à ce seul texte. Il y a un problème constitutionnel sous-jacent. Le ministre fédéral est compétent pour négocier et conclure des engagements internationaux mais il ne dirige que la police des frontières. Les *Länder* ne sont pas compétents en matière d'engagements internationaux alors qu'ils sont compétents en matière de police et sont en fait les acteurs principaux de la coopération avec la France.

Pour cette raison, les structures de coopération impliquant les *Länder* reposent sur des accords de portée régionale et non internationale. Même l'accord de Mondorf-les-bains vérifie ce mécanisme.

Le centre de coopération (CCPD) de Kehl permet aux polices des *Länder* de participer, en pratique, à la coopération transfrontalière grâce à un accord tacite entre le niveau fédéral et le niveau régional basé sur le principe de subsidiarité. Non-seulement les *Länder* peuvent y participer activement mais ses compétences sont définies en des termes suffisamment larges pour que le personnel des commissariats ait, initialement, à la création du CCPD, craint une perte d'activité, voire leur disparition. Le partage des missions de coopération entre les commissariats communs et le centre de coopération est le fruit de la pratique. Les commissariats communs et les CCE étaient prêts à défendre leurs prérogatives.

Initialement, l'accord de Mondorf a prévu leur suppression mais un arrangement entre les Ministres de l'Intérieur de 1995 a assuré la pérennité de ces Commissariats communs. Pour éviter de faire double emploi, les commissariats communs franco-allemands se sont consacrés à leurs compétences en matière opérationnelle, se distinguant ainsi du CCPD. Ils conservent

aussi une partie de la PAF, dont surtout la réadmission : *« Il y a un bureau au fond de commissariat de Bundespolizei pour la réadmission, si vous voulez un commissariat binational, mais les effectifs ne sont pas toujours là, seulement au cas où pour la réadmission, contacte quand on en a besoin. Le CCPD de Kehl ne s'occupe pas de réadmission à la différence des autres CCPD. C'est-à-dire que la cellule immigration ne s'occupe pas la réadmission il vérifie les faux documents au soutien sur le terrain y compris rendant service sur place. Après la libre circulation, le rôle de Commissariat binational est réduit, dans le passé le DDPAF de Bas-Rhin avait été à l'intérieur de l'Hôtel de police de Strasbourg après près de la frontière de pont mais muté pour l'aéroport »*¹⁶⁹.

La Cour de cassation française a dû valider les actes rédigés dans les commissariats communs implantés en territoire étranger au motif que la souveraineté française s'exerce dans ces locaux.¹⁷⁰ Elle a rejeté le moyen tiré de la nullité des actes et investigations effectués en exécution d'une commission rogatoire en territoire italien *« aux motifs qu'il est soutenu que cette commission rogatoire a été exécutée à l'étranger alors que les officiers de police judiciaire délégataires n'avaient qu'une compétence départementale ; que cette commission rogatoire, qui visait expressément les dispositions de l'article 18, alinéa 4, du Code de procédure pénale et permettait donc aux gendarmes d'agir sur l'ensemble du territoire national, a été exécutée, notamment dans les locaux du commissariat franco-italien de Vintimille, et que ces locaux sont réputés être pour partie territoire national français ; qu'il est constant que les gendarmes sont demeurés pour dresser leur acte dans ces locaux réputés territoire français ; que le moyen manque donc en fait et sera écarté ; [...] Attendu que pour rejeter le moyen d'annulation, présenté par Henri Z, pris de l'irrégularité des actes accomplis, sur commission rogatoire, par les gendarmes français, dans les locaux du commissariat franco-italien de Vintimille, la chambre d'accusation prononce par les motifs reproduits au moyen ; [...] Attendu qu'en cet état, dès lors qu'il résulte des pièces de la procédure qu'aucun acte de police judiciaire n'a été accompli en territoire étranger, la chambre d'accusation a justifié sa décision ; D'où il suit que le moyen n'est pas fondé »*.

Le commissariat commun franco-allemand de Vintimille en question a finalement été transformé en CCPD. Les actes exécutés en son sein sont donc de même valides. Même s'il se

¹⁶⁹ Propos inédits recueillis à l'occasion d'un entretien avec le coordonnateur français de CCPD de Kehl, le 31 août 2015.

¹⁷⁰ Cour de cassation, Crim. 6 décembre 2000, n° 00-86039.

situé sur le territoire partenaire, la partie française sur le local est considérée le territoire français.

Section 2 : Le procès-verbal de Lahr de 1997

La convention d'application (CAAS) a permis de formaliser la coopération très ancienne entre la gendarmerie et les services de sécurité des pays riverains dans certaines régions frontalières.

De nombreuses brigades de gendarmerie sont affectées dans des régions frontalières : elle a la compétence exclusive en matière de sécurité publique sur 95% des zones frontalières Schengen (sur les frontières terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne). Son action est limitée par le partage des compétences entre douanes et gendarmerie.¹⁷¹

Sur la base du protocole de Lahr (ou procès-verbal de Lahr), signé entre le major-général de la gendarmerie nationale et les directeurs des polices des trois Länder frontaliers, le 16 septembre 1997, la Gendarmerie nationale a développé, des relations opérationnelles de proximité au moyen de « centres opérationnels frontaliers », désigné comme points de contact entre les unités.¹⁷² Des informations y sont échangées, et la coopération s'exerce tant dans le domaine de la police judiciaire que dans celui de l'ordre public, de la sécurité routière, ou dans le cadre d'événements divers : grands rassemblements de personnes, grèves de chauffeurs routiers, accidents ou calamités naturelles, ou encore risques technologiques.

Ce protocole énumère en 13 points les mesures à prendre pour améliorer la coopération entre ces partenaires. Ainsi, institutionnalisant la coopération directe, les dispositions suivantes sont appliquées : stages d'échanges linguistique et professionnel, échanges réguliers de personnels entre unités frontalières voisines à titre de réciprocité, réunions informelles d'échanges d'expériences ou d'informations au quotidien, séminaires, tables rondes, groupes de travail, harmonisation des plans d'intervention, l'échange d'organigrammes, de répertoires téléphoniques et d'adresses ainsi que de cartes avec les zones de compétence, etc.

Effectivement, la gendarmerie est très active en matière de coopération transfrontalière, ce qui explique que l'accord de Mondorf ait reçu son soutien. Elle y a vu une base juridique

¹⁷¹ Par exemple, les gendarmes ne peuvent fouiller un véhicule en l'absence de flagrant délit. Le gendarme ne pourra qu'immobiliser le véhicule jusqu'à l'arrivée d'un douanier.

¹⁷² Par le procès-verbal sur la réalisation des mesures d'amélioration de la coopération policière entre les Länder du Bade-Wurtemberg, de la Rhénanie-Palatinat et de la Sarre et la gendarmerie Départementale Alsace-Lorraine, de 1997.

pour l'approfondissement de la coopération directe qu'elle pratique de façon traditionnelle.

Néanmoins, elle préserve sa faculté de coopérer directement avec les commissariats allemands, comme elle a fait depuis la signature du protocole de Lahr en 1997, sans passer par la structure du CCPD. De la même façon, par exemple, les douanes françaises et allemandes peuvent approfondir, au sein du CCPD et sur la base des procédures prévues par la Convention Mondorf, la coopération qui les lie déjà dans le cadre bilatéral d'un accord signé en 1994 ainsi que d'un accord administratif signé le 12 mars 1997 sur la coopération douanière dans les régions frontalières.

Il ne s'agit que d'une formalisation pour les services de douanes ou pour la Gendarmerie. En effet, la deuxième partie (titre II) de l'accord de Mondorf, qui instaure une étroite coopération directe entre les différents services et les unités opérationnelles concourant à la sécurité du territoire, a surtout officialisé des coopérations directes préexistantes.

Le réseau des officiers de liaison mis en place à partir de 1996 entre la gendarmerie et la police de Bade-Wurtemberg joue lui aussi entre les différents traités. Il repose, comme les organismes précédents, sur une entente de portée régionale entre les autorités de police et de gendarmerie. Le réseau était issu de l'accord de Metz mais les officiers de liaison ont bénéficié, par le biais de l'aspect 5 (Echange permanent de personnels de liaison) du procès-verbal de Lahr, d'une réaffirmation officielle de leur fonctionnement, mais toujours sur une base administrative.

Ces postes d'officiers de liaison ont donc été abrogés par l'accord de Mondorf mais, en pratique, les officiers en place au moment de l'entrée en vigueur du traité, ont été envoyés au CCPD, gardant de fait une partie de leurs attributions. Mais leur poste, leurs fonctions et leur position au CCPD sont ressentis et présentés par eux comme complètement différents de ceux des officiers de liaison.

« Le problème ici est le niveau de travail : on a beaucoup plus d'informations au niveau du commandement. On reçoit de tout, et on fait des rapports sur ce qui [dans l'autre État] existe et pourrait être bon à prendre. C'était mieux dans mon poste d'officier de liaison à..., plus efficace »¹⁷³.

¹⁷³ Entretien d'un ex-officier de liaison (CCPD d'Offenbourg, 2000), dans *Les frontières intérieures Schengen*.

Section 3 : L'accord de Mondorf de 1997

Le 9 octobre 1997, à Mondorf-les-Bains, la France et l'Allemagne ont signé un accord de coopération transfrontalière relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières. Valable pour l'ensemble des forces de sécurité à la frontière, son apport principal est d'uniformiser les divers organismes de coopération sous la forme de CCPD. Fondé sur l'article 39-4 de la CAAS, il prive les anciens instruments de coopération de leur base juridique en abrogeant l'accord de 1977 (article 24), puis il leur fournit une base juridique plus solide.

De nombreuses réglementations et pratiques ont été remises en cause par cet accord. La première est la coopération directe,¹⁷⁴ en particulier pratiquée par la gendarmerie dans les brigades sur le Rhin. Elle a poursuivi ses pratiques de coopération directe dans un cadre officieux aussi longtemps que possible : l'absence d'institutionnalisation, malgré l'inconvénient de restreindre la capacité d'exploitation des renseignements recueillis par cette voie, permettait une action policière souple, en échappant au contrôle des magistrats.

Le traité de Mondorf, en abrogeant l'accord de 1977, a changé la donne en menaçant de plonger dans l'illégalité la coopération directe. Certains souhaitaient continuer d'utiliser la voie officieuse tout en se tournant vers la voie officielle pour rendre les informations utilisables en justice. Les gendarmes ont donc choisi de l'institutionnaliser conformément au nouvel accord, quitte à y perdre un peu de leur liberté d'action. Ils ont recherché et obtenu l'inscription dans la partie II, titre 2, articles 9 à 11 du traité de Mondorf. La coopération directe a ainsi reçu une reconnaissance légale complète, mais qui s'est assortie d'une certaine cristallisation des pratiques.

Le traité de Mondorf et la CAAS viennent légaliser et formaliser d'autres pratiques informelles, comme, en particulier, la transmission directe d'informations entre les services de police et, de manière générale, la coopération directe entre services frontaliers. Cette officialisation s'est accompagnée de l'instauration d'un contrôle par les autorités ministérielles et hiérarchiques centrales (SCCOPOL, DCPJ / BKA) sur les activités frontalières.

À côté de la coopération indirecte incarnée par le CCPD (titre 1), l'accord légalise la coopération directe entre unités décentralisées de part et d'autre du Rhin (titre 2). Il est d'ailleurs structuré

¹⁷⁴ Appelée par les Allemands « *kleiner Grenzverkehr* » (littéralement « la petite circulation frontalière »).

autour de cette *summa divisio*, comme bien des traités similaires par la suite. Au sein de la coopération de proximité, seules les structures qui ne constituent pas un doublon avec les CCPD ne sont pas dissoutes.

À terme, les CCPD sont destinés à regrouper toute la coopération transfrontalière. Dans un premier temps, les structures existantes sont amenées, soit à disparaître, soit à se transformer en CCPD.

Les CCE, notamment, créées par l'entente de Metz, devaient disparaître puisqu'elles reposaient sur l'accord de 1977 et que les tâches qu'elles remplissent devaient être absorbées par le CCPD. La CCE du Bade-Wurtemberg, par exemple, s'est complètement reportée sur le CCPD de Kehl. Mais il y a eu, dans d'autres quartiers, un phénomène de résistance à Mondorf : « *Les CCE de la Sarre et de Strasbourg sont restées en fonction, certaines inchangées, une autre - Strasbourg – avec des modifications de personnels et de missions. La CCE du Rhénanie-Palatinat a disparu avec le CCPD quadripartite de Luxembourg en 2008* ». ¹⁷⁵

De la même façon, les commissariats communs sont destinés à se transformer en CCPD. Ce processus a déjà emporté les quatre commissariats franco-espagnols et les deux commissariats franco-italiens. Les quatre commissariats binationaux franco-allemands ont pu se maintenir, et seulement par un rattachement juridique à Schengen dès décembre 1995 (Arrangement de Baden-Baden). Un CCPD franco-allemand a cependant été créé.

La difficulté pour ce nouvel organisme de trouver sa place dans un ensemble transfrontalier déjà dense était toujours présente à l'esprit des rédacteurs du traité : « *La question de la place de Mondorf-les-bains et du CCPD face aux structures qui ne relèvent pas du droit international est, assez paradoxalement, plus délicate, en raison de l'impossibilité, dans un traité international, de se référer à des accords de nature administrative et non législative.* » ¹⁷⁶

Dans un deuxième temps, les CCPD ont une mission de coordination des mesures transfrontalières (du droit d'observation et de poursuite, en particulier), ainsi que de transmission des informations aux services des États parties. Le principe de fonctionnement du CCPD est la mutualisation et de régionalisation des outils et des ressources.

Le principe de coopération directe consacré par le titre 2 du traité de Mondorf est venu permettre

¹⁷⁵ Propos recueilli lors d'un entretien avec le commandant en chef de la CCE au sein de la DIPJ de Strasbourg, le 5 juin 2015.

¹⁷⁶ Azilis Maguer, *op.cit.*, p.108.

un échange d'information en dehors du CCPD pour faciliter le travail des réseaux de coopération existants, comme les postes frontaliers (par exemple, entre la gendarmerie et ses interlocuteurs allemands), mais aussi pour ouvrir la voie à d'autres échanges.

Le traité de Mondorf a eu une importante postérité.

L'accord de Vittel de janvier 2001 de coopération sur le Rhin initie le même type de processus de renforcement par l'institutionnalisation et la légalisation pour les services de sécurité fluviaux français et allemands.¹⁷⁷ Le traité de Prüm reprend certains éléments des traités comme celui de Mondorf, les étendant au-delà de la seule zone frontalière. Prüm ouvre certaines données d'un État partie à tous les agents des autres États parties.

L'accord Mondorf continue d'évoluer par le biais de protocoles, démontrant son dynamisme.

*« La France et l'Allemagne ont bien signé ce texte le 20 avril dernier à Metz. Il permettra l'emploi d'aéronefs pour les poursuites, surveillances, enquêtes, recherches, etc. Le CCPD sera chargé de transmettre les informations. Le protocole n'est pas encore applicable. Il ne le sera qu'une fois que les deux pays auront introduit ces dispositions dans leur droit national, ce qui peut encore prendre plusieurs mois ».*¹⁷⁸



Annexe 1 : CCPD de Kehl (photo prise le 7 avril 2015)

¹⁷⁷ Accord entre le Gouvernement de la république française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans l'exercice des missions de police de navigation sur le secteur franco-allemand du Rhin, signé à Vittel le 10 novembre 2001.

¹⁷⁸ Propos inédits recueillis à l'occasion d'un entretien avec le coordonnateur français de CCPD de Kehl, le 30 mai 2016.

Section 4 : L'accord de Vittel de 2000

Comme mentionné plus haut, l'accord de Vittel règle la coopération sur le Rhin. C'est la première coopération qui ait bénéficié d'un instrument de droit international. Suite à l'affirmation, au Congrès de Vienne, en 1815, du principe de la liberté de navigation sur les cours d'eaux internationaux, une convention est signée à Mayence, le 31 mars 1831, qui détermine les modalités concrètes de cette liberté de navigation pour le secteur franco-allemand du Rhin.

Elle reconnaît l'importance politique et économique de la navigation sur ce fleuve et la réglemente : elle pose un ensemble de principes uniformes pour la navigation sur le Rhin et elle édicte un ensemble de dispositions réglementaires, de police en particulier. Cet accord a entraîné la première prescription relative au transport de matières dangereuses, adoptée en 1838, et le premier règlement de police pour la navigation sur le Rhin, en 1850.¹⁷⁹

Le 17 octobre 1868, a été signée la convention de Mannheim, qui opère une remise à jour de ces premières dispositions pour tenir compte de l'évolution des données techniques, économiques et politiques de la navigation rhénane. Ses principes fondamentaux sont la liberté de la navigation, l'égalité de traitement des bateliers et des flottes, l'exemption de taxes sur la navigation, la simplification du dédouanement, l'obligation de maintenir et d'améliorer l'état du fleuve, le respect d'un certain nombre de prescriptions uniformes relatives à la sécurité du bateau et au trafic fluvial, une juridiction commune pour les affaires de la navigation (les tribunaux de la navigation sur le Rhin) et la possibilité de faire un recours devant la Commission Centrale pour la Navigation du Rhin (CCNR) en vue du respect des dispositions de l'Acte et des mesures prises pour son application.¹⁸⁰

« Ces dispositions complètent le Règlement de police, le Règlement des patentes du Rhin, le Règlement de visite des bateaux du Rhin, le Règlement relatif au transport de matières dangereuses et un certain nombre de prescriptions relatives aux radars. Ainsi, en application de la convention de Mannheim, le Règlement de police pour la navigation sur le Rhin réglemente la signalisation et les feux des bateaux et des convois poussés, les règles de la route, le croisement, le dépassement et le stationnement, les panneaux de signalisation sur la voie

¹⁷⁹ GOURAULT Jacqueline, Commission des affaires étrangères, *Rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord avec l'Allemagne relatif à la coopération dans l'exercice des missions de police de la navigation sur le secteur franco-allemand du Rhin*, n° 267, 13 mars 2002. Sénat, p.4.

¹⁸⁰ *Ibid.*

*d'eau, les dimensions des bateaux et la protection des eaux. L'observation de ces prescriptions est contrôlée par la police de la navigation sur le Rhin et les services de police fluviale des États riverains. »*¹⁸¹

La Convention de Mannheim a été révisée en 1963 afin de mettre en place de nouvelles modalités d'exercice des attributions judiciaires de la CCNR, ainsi que par un protocole additionnel de 1979 qui régit la liberté de circulation sur le Rhin et définit les critères d'appartenance des bateaux à la navigation rhénane.¹⁸²

L'Acte de Mannheim du 17 octobre 1868, revu régulièrement depuis cette date,¹⁸³ a été le fondement de la coopération entre gendarmerie et police allemande fluviale sur le Rhin. Il règle aussi les conditions de navigation sur le Rhin, et précise les missions et la composition de la CCNR.

Cet organe international, qui siège à Strasbourg, a un caractère à la fois administratif (il édicte la réglementation en matière de navigation) et judiciaire (son Tribunal d'appel peut servir d'instance de recours après jugement par les tribunaux du Rhin). Il a une compétence exclusive en matière civile concernant les dommages causés par les navires et en matière pénale en cas de violation des règles émises par la CCNR. Première juridiction européenne à voir le jour, elle a eu un impact au-delà du simple voisinage fluvial. Pour cette raison, même des États non riverains en sont membres, comme la Grande-Bretagne.¹⁸⁴ Sans doute les bonnes volontés étatiques expliquent-elles que la CCNR et la convention de Mannheim aient été le terreau d'un appareil réglementaire si important et efficace.¹⁸⁵

Sur une initiative allemande, lors du sommet franco-allemand réuni à Vittel, le 10 novembre 2000, le ministre de la Défense français et l'ambassadeur d'Allemagne ont signé un accord (entré en vigueur en 2003)¹⁸⁶ qui s'inscrit clairement dans le prolongement de la convention de Mannheim. Il prend en considération la CAAS et s'intègre dans le titre 2 de

¹⁸¹ *Ibid.*, p.4.

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ Revu notamment en 1963, 1972, 1979, 1984 et, pour la dernière fois, le 28 avril 1999,

¹⁸⁴ Elle est créée lors du Congrès de Vienne, en 1816, lorsque les grandes puissances européennes se réunissent pour fixer les conditions de la paix après les guerres napoléoniennes. Son objectif affiché est d'empêcher qu'une puissance étatique puisse s'approprier l'espace de navigation à son seul profit.

¹⁸⁵ Azilis Maguer, *op.cit.*, p.103.

¹⁸⁶ Négociations entamées en novembre 1998 entre le ministère de la défense français, auquel étaient associés des représentants de l'ensemble des ministères concernés, et le ministère des transports fédéral pour la Partie allemande.

l'accord de Mondorf. Il ne peut pas se rattacher directement aux accords de Schengen parce qu'ils ne s'appliquent qu'aux frontières intérieures terrestres.¹⁸⁷

Il permet aux autorités de police fluviale des deux pays d'intervenir indifféremment en zones françaises et allemandes du Rhin, sur la section du fleuve correspondant à leur frontière.¹⁸⁸ Cette zone est longue de 182 kilomètres. Elle s'étend de Bâle, au sud, à Lauterbourg, au nord.¹⁸⁹

Initialement, elle était placée sous l'autorité du service fédéral allemand de la navigation et de la police fluviale du Bade-Wurtemberg pour l'Allemagne,¹⁹⁰ et de la Compagnie fluviale de gendarmerie du Rhin pour la France. Ce n'est qu'à partir de 1968, avec la création de la *Wasserschutzpolizei*,¹⁹¹ suivie par la création de la compagnie de gendarmerie fluviale (la brigade de Strasbourg en 1968, celle de Neuf-Brisach en 1969 et celle de Gamsheim en 1974), qu'émergent de véritables services de police spécialisés affectés au Rhin et à ses rives.

Avant l'accord de Vittel, la police fluviale du Bade-Wurtemberg comptait vingt-cinq policiers basés à Mannheim, cent dix policiers répartis sur six postes sur le Rhin, sept vedettes, quatorze véhicules marins légers et dix-huit véhicules terrestres. La Compagnie fluviale de gendarmerie du Rhin, elle, disposait de trois brigades territoriales (32 gendarmes, dont 10 plongeurs) et de trois vedettes (1 par brigade) de 17 mètres, pouvant accueillir chacune jusqu'à 8 hommes.¹⁹²

L'accord permet aux autorités de police fluviale des deux pays d'intervenir sur toute la largeur du secteur franco-allemand du Rhin, alors que leur frontière physique passe au milieu du fleuve, et est déterminée par l'axe du *talweg*.¹⁹³ C'est une ligne mouvante, déterminée par sondages

¹⁸⁷ GOURAULT Jacqueline, *op.cit.*, <http://www.senat.fr/rap/101-267/101-2673.html>.

¹⁸⁸ Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans l'exercice des missions de police de la navigation sur le secteur franco-allemand du Rhin.

¹⁸⁹ GOURAULT Jacqueline, *op.cit.*, p.5.

¹⁹⁰ Le service fédéral de la navigation établit la législation à appliquer, et la police fluviale relevant du Land de Bade-Wurtemberg en constitue l'élément opérationnel.

¹⁹¹ Police allemande de protection fluviale. Le 1^{er} janvier 1968 une police allemande en uniforme (*Wasserschutzpolizei*), remplace le Service de la navigation chargé auparavant du contrôle et de la surveillance de la voie d'eau.

¹⁹² GOURAULT Jacqueline, *op.cit.*, pp.5-6.

¹⁹³ Avant l'accord de Vittel, deux accords définissaient la frontière franco-allemande sur le Rhin : le traité de délimitation de 1925 et la convention sur l'aménagement du cours supérieur du Rhin entre Bâle et Strasbourg de 1956.

Selon le traité de 1925, c'est l'axe du *talweg*, c'est-à-dire « la suite ininterrompue des sondes les plus profondes », qui sert à délimiter la frontière franco-allemande sur le Rhin. Le mot allemand, de « Thal » : vallée, et « Weg » : chemin ; ligne de fond d'une vallée et, en l'occurrence, d'un cours d'eau. La convention de 1956 a utilisé la ligne médiane continue, en remplacement de la ligne du *talweg*, pour délimiter la frontière.

indiquant les zones des plus grandes profondeurs, elle n'est pas matérialisée.¹⁹⁴

Dans ces conditions, il y a un intérêt évident, pour les services de police fluviale des deux pays, à ne plus avoir à identifier précisément le lieu de commission des infractions à la réglementation. L'accord de Vittel ne concerne encore qu'une zone géographique restreinte : le secteur franco-allemand du Rhin proprement dit, ce qui exclut les missions sur les rives, les canaux de dérivation et les bras du fleuve.¹⁹⁵

L'accord ne concerne qu'un certain nombre d'infractions – celles touchant aux obligations liées la navigation sur le Rhin que les services frontaliers ont constatées. Les autres infractions relèvent du droit du pays où elles ont été commises.

« L'accord précise également les éléments de responsabilité et de réparation des dommages causés par un agent dans l'exercice de sa mission de police (articles 10 et 11), ainsi que les éléments du pouvoir de contrôle accordé aux forces de police fluviale (article 7) : possibilité de monter à bord de tout bateau, mais avec l'évocation d'un « danger grave » pour ceux tenant lieu d'habitation. Sous réserve de la possession d'une carte professionnelle, les agents se voient également reconnu le droit de porter leur tenue et leur arme de service (art. 13). »¹⁹⁶

¹⁹⁴ GOURAULT Jacqueline, *op.cit.*, p.6.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Ibid.*, p.7.

Section 5 : L'instruction de 2005

L'Instruction complémentaire au règlement d'emploi des CCPD a été signé, le 1^{er} décembre 2005, par le directeur général de la Police nationale, le directeur général de la Gendarmerie nationale et le directeur général des Douanes et droits indirects. Deux paragraphes résument assez bien l'esprit de cette instruction :

*« Dans la mesure où l'organisation de la coopération transfrontalière découle de six accords différents, dont certains délimitent précisément une zone frontalière pour l'exercice des échanges d'information et d'autres non (cas de l'Espagne et de l'Italie), il est apparu nécessaire, pour l'efficacité opérationnelle, **de définir une approche cohérente et la plus homogène possible du fonctionnement des CCPD**, dont les missions sont détaillées dans le règlement d'emploi du 25 novembre 2002.*

*Aujourd'hui, leur bilan d'activité, les besoins des services enquêteurs et la réactivité nécessaire face au développement de la délinquance transfrontalière conduisent à assouplir les règles de saisine des CCPD, **en privilégiant désormais la nature des affaires en cause (critère de la compétence matérielle) par rapport à celui de la compétence géographique**. C'est la voie empruntée par les propositions françaises dans la renégociation de ces accords ».*

Malgré l'objectif d'efficacité opérationnelle, l'instruction est « *sans préjudice de Naples II* » qui continue de régler l'assistance administrative des douanes. Elle ne s'applique qu'au côté français mais, en pratique, côté allemand, les services de police saisissent le CCPD hors zone frontalière malgré l'absence d'un acte similaire.

Le coordonnateur français du CCPD de Kehl, interrogé sur cette pratique, a pris un exemple illustrant son utilité :

« Si un allemand commet une infraction pénale en Guyane française, les policiers de la Guyane peuvent saisir le CCPD de Kehl pour obtenir une information détenue par les Allemands plus vite que Interpol, la commission rogatoire international ou Schengen. »¹⁹⁷

« L'espace Mondorf existe toujours officiellement et c'est toujours sur cette base que nous travaillons car l'instruction complémentaire de 2005 est française et ne s'applique donc qu'en

¹⁹⁷ Propos inédits recueillis lors d'un entretien avec le coordonnateur français du CCPD de Kehl, le 7 avril 2015.

*France sans avoir de valeur au niveau international. »*¹⁹⁸

*« Pour autant, dans la pratique, la situation a au fil des années évolué et a conduit à appliquer de manière large le principe selon lequel tout service en France et en Allemagne peut, en cas d'urgence, saisir le CCPD. On applique donc très largement la notion d'urgence pour pouvoir répondre à tout service en dehors de la zone Mondorf. »*¹⁹⁹

L'instruction introduite en 2005 a étendu le champ d'application au-delà de l'espace Mondorf, permettant tous les services policiers et douaniers de saisir le CCPD. Cela apporte une vraie coopération bilatérale qui couvre tout le territoire de la France et de l'Allemagne²⁰⁰ même en dehors de la zone frontalière. Désormais, on a plusieurs voies de coopération policière, via Interpol, Europol, Sirene et le CCPD.

¹⁹⁸ Propos inédits recueillis lors d'un entretien avec le coordonnateur français du CCPD de Kehl, le 7 avril 2015.

¹⁹⁹ Propos inédits recueillis lors d'un entretien avec le coordonnateur français du CCPD de Kehl, le 9 octobre 2015.

²⁰⁰ Contrairement l'accord de Mondorf, les accords avec l'Espagne et l'Italie ainsi que l'accord de 2008 concernant le CCPD quadripartite explicitement permettre ce genre de saisine qui étend au tout le territoire.

Section 6 : L'accord de Luxembourg de 2001 (franco-luxembourgeois) et de 2008 (franco-germano-belgo-luxembourgeois)

Le premier accord bilatéral entre la France et le Luxembourg a été négocié dès 1999 et a été conclu le 15 octobre 2001, à Luxembourg. Il visait à garantir la sécurité aux frontières en prévoyant deux voies distinctes – d'une part, une coopération directe et, de l'autre, l'institution d'un CCPD.

Dès 2003, la France avait exprimé le souhait de transformer le CCPD bipartite en centre commun quadripartite pour des questions d'efficacité. En effet, le 25 février 2003, un accord tripartite avait été conclu entre la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne pour la création d'un bureau commun de coopération policière à Luxembourg²⁰¹ et un certain nombre de conventions bilatérales entre France, Luxembourg, Allemagne et Belgique avaient créé une base juridique.

Par la suite, un accord quadripartite a donc été signé, le 24 octobre 2008, entre la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg. Cet accord de 2008 tend notamment à permettre l'élargissement à la Belgique ainsi qu'à l'Allemagne des dispositions relatives au CCPD franco-luxembourgeois, instauré par l'accord de 2001. Ses dispositions tendent à se substituer à celles de l'accord de 2001 mais n'affectent pas les fondements juridiques et le fonctionnement des centres existants institués par un accord bilatéral, comme ceux de Tournai en Belgique ou de Kehl en Allemagne (article 1^{er}, paragraphe 6 de l'accord de 2008).

L'accord de 2008 s'insère dans le cadre déjà formé par la CAAS et la convention de Naples II,²⁰² ainsi que dans le droit de l'Union. Quant à l'état d'avancement de la ratification des deux conventions, l'accord de 2008 n'a été approuvé qu'en Allemagne.²⁰³

La définition des services participant à l'activité du centre commun tend à inclure non seulement les administrations policières des quatre États, mais également celles des douanes belges et allemandes, contrairement à l'accord tripartite germano-belgo-luxembourgeois.²⁰⁴

²⁰¹ Alors que l'accord de 2001 prévoit la création d'un centre commun de coopération policière et douanière franco-luxembourgeois, la convention tripartite du 25 février 2003 a conduit à l'implantation à Luxembourg d'une seconde structure, dite « Bureau commun de coopération policière » germano-belgo-luxembourgeois. Contrairement au centre bipartite, ce dernier n'est pas compétent en matière de douanes.

²⁰² Convention sur l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières, signée à Bruxelles, le 18 décembre 1997.

²⁰³ BIZET Jean, Commission des affaires européennes, Rapport *Renforcer le couple franco-allemand*, n°762, 16 juillet 2013, http://www.senat.fr/rap/r12-762/r12-762_mono.html [consulté le 16 juin 2016].

²⁰⁴ Article 2, paragraphe 3 de l'accord de 2008.

L'article 3 paragraphe 1 du Titre II de l'Accord de 2008 pose le principe de la coopération des autorités représentées dans le CCPD *« dans les domaines de la menace pour la sécurité et l'ordre public dans la zone frontalière, de la lutte préventive et répressive contre la criminalité transfrontalière »*.

« Ces missions de facilitation en temps réel des mesures d'intervention des services opérationnels consistent notamment en l'aide à la collaboration de mesures d'intervention ponctuelles « lorsque les attributions de plusieurs autorités sont concernées ou qu'il est nécessaire de réaliser un haut degré de coordination » (article 3, paragraphe 3 de l'accord de 2008), dans le soutien des activités administratives pour l'exécution d'actions d'observation de de poursuite transfrontalières²⁰⁵ ainsi que l'assistance en matière de remise d'étrangers en situation irrégulière. »²⁰⁶

Même si on a conclu l'accord de 2008 afin de créer une seule base juridique, il persiste les dispositions spécifiques franco-luxembourgeoises surtout sur l'approfondissement de la « coopération directe ».

Le champ d'application de l'accord franco-luxembourgeois de 2001 est plus vaste que celui de 2008. Il institue non seulement un centre commun entre les deux Parties, à Luxembourg, mais prévoit également les modalités d'une coopération directe, outil distinct et nécessaire dans le cadre d'une collaboration policière et douanière dans un espace sans frontière.

S'agissant de l'articulation de cet accord avec celui de 2008, leur lecture combinée conduit donc à distinguer deux catégories de stipulations.

Les clauses quadripartites relatives à la création du centre commun, se substituent (article 14 de l'accord de 2008), dès leur entrée en vigueur, à celles de l'accord bilatéral de 2001. Il s'agit des articles 3 à 7 de ce dernier, relatifs aux missions, aux modalités d'organisation et au fonctionnement du CCPD, établi à Luxembourg.

En revanche, les autres stipulations de l'accord de 2001 ne sont pas affectées par celui de 2008.

²⁰⁵ Il s'agit des actions menées conformément aux articles 40 et 41 de la CAAS ou aux articles 20 et 21 de la Convention de Naples II.

²⁰⁶ BESSON Jean, Commission des affaires étrangères, *Rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord avec le Luxembourg relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières et sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord avec la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune*, n° 310, 29 janvier 2013, p.15.

Il s'agit notamment du titre relatif à la coopération directe entre unités opérationnelles en zone frontalière. Ces dispositions constituent la principale plus-value de l'accord de 2001. Ces stipulations justifient le maintien du lien bilatéral avec le Luxembourg, en dehors du cadre quadripartite.

Le cadre géographique de mise en œuvre de la coopération directe prévue pour l'accomplissement des missions du CCPD au titre de l'accord de 2008. Deux départements sont absents, à savoir les Ardennes et la Meuse.

L'article 4 de l'accord de 2008 a créé un fichier commun de données à caractère personnel. Sa finalité est limitée à la collecte et à la présentation des requêtes, dans le cadre des missions du CCPD. Les modalités de mise en œuvre, de sécurité et de contenu du fichier sont encadrées par l'article précité ainsi que les articles 5 et 6 de l'accord de 2008.

Ces données doivent être rassemblées et traitées de manière légale par les seuls agents habilités par les parties et en poste au CCPD. Elles sont recueillies pour des « *finalités déterminées, explicites et légitimes* ». Elles doivent non seulement être exactes, complètes et mises à jour, mais également « *être adéquates, pertinentes et non excessives* », au regard de l'objet de la collecte (article 4 de l'accord de 2008).

Les garanties de protection des données à caractère personnel sont prévues dans le cadre de différents textes européens.²⁰⁷ A part celles-ci, dans l'accord de 2008 (article 4), la protection comprend un accès restreint aux seuls agents habilités, la consultation des données par la personne concernée ainsi que la suppression de ces informations lorsque leur connaissance n'est plus nécessaire à l'accomplissement de la mission du Centre commun. Cette dernière intervient au plus tard à l'issue d'un délai de trois ans à compter de leur enregistrement.

Ce fichier est déclaré auprès de la Commission nationale de protections des données du Luxembourg compétente.²⁰⁸ Autrement dit, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg doit prendre les mesures propres à empêcher tout accès, utilisation et transmission de données

²⁰⁷ La directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. La décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil de l'Union européenne du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. La Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, adoptée à Strasbourg le 28 janvier 1981.

²⁰⁸ La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) ne sera pas directement compétente à son égard puisque le responsable des données et les moyens de traitement ne se situent pas sur le territoire français, conformément à l'article 5 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978.

non autorisés, conformément à l'article 5 de l'accord de 2008²⁰⁹.

²⁰⁹ BESSON Jean, *op.cit.*, p.17.

Section 7 : Les déclaration de Sarrebruck (2013) et Metz (2015)

Cinquante ans après le traité de l'Elysée de 1963, à Sarrebruck, le 15 juillet 2013, une déclaration sur la coopération franco-allemande dans les régions frontalières en huit points a été adoptée. Elle englobe divers domaines.

Son point 3 est consacré à la coopération policière entre la France et l'Allemagne. Selon ses termes, le traité de Prüm et l'accord de Mondorf ont été des succès. Dans le respect de la souveraineté et des règles constitutionnelles de chaque État, une collaboration efficace se joue de part et d'autre de la frontière. Malgré ce succès, les régions frontalières sont confrontées à de nouveaux défis et doivent développer de nouvelles coopérations, plus ambitieuses et plus intégrées. En ce sens, la déclaration de Sarrebruck fixe deux priorités : exploiter de façon pragmatique et développer encore les marges de manœuvres existants, en s'appuyant sur les travaux en cours du Groupe de travail commun et du Groupe des experts de l'accord de Mondorf et leurs recommandations futures, et renforcer le cadre juridique du projet de police fluviale franco-allemande sur le Rhin.

La France et l'Allemagne ont tenu à Metz, deux ans après Sarrebruck, une seconde conférence sur la coopération transfrontalière franco-allemande, réunissant les acteurs politiques, institutionnels et de la société civile impliqués dans l'animation des relations transfrontalières. Son objectif était de donner un nouvel élan à leurs efforts et une nouvelle impulsion à des projets de coopération transfrontalière.

La conférence s'est conclue, le 7 juillet 2015, par l'adoption des huit points de la déclaration de Metz sur la coopération transfrontalière franco-allemande.

Dans le huitième point, « Coopération dans le domaine de la police », les auteurs de cette déclaration se félicitent du succès de la coopération policière entre les deux pays, citant le traité de Prüm, l'accord de Mondorf, la brigade fluviale commune sur le Rhin et les patrouilles cyclistes franco-allemands.

Elle mentionne plusieurs nouveaux défis : utiliser pleinement les possibilités offertes par l'accord de Mondorf et évaluer l'intérêt d'une adaptation des bases légales de la coopération, signer un accord avant la fin de l'année 2015 pour pérenniser le dispositif de brigade fluviale et parvenir à un accord avant la fin de l'année 2015, s'agissant de l'emploi transfrontalier

d'aéronefs de police.

Ce dernier point a été réalisé par la conclusion du protocole du 20 avril 2016 déjà mentionné.

Les fondements textuels de la coopération policière entre France et Allemagne sont donc d'une extrême complexité (**Partie I**). La mise en place de l'espace Schengen a en fait joué un rôle d'uniformisation en donnant à tous ces textes une base légale commune. Même dans leur infinie variété, ces textes n'ont pas officialisé l'intégralité de la pratique de coopération policière entre services français et allemands.

La survivance de pratiques officieuses, jointes à la difficile articulation de textes de nature différente et avec des parties variées, rend impossible de prédire la pratique des acteurs sur le terrain. Pour se faire une image fidèle de la coopération franco-allemande, il faudra donc étudier le comportement de ses acteurs institutionnels (**Partie II**).

Partie II : Les fondements institutionnels de la coopération policière franco-allemande

Il faut distinguer les fondements institutionnels de la coopération franco-allemande suivant qu'ils relèvent de l'espace Mondorf lui-même ou non. La gouvernance de sécurité dans l'espace Mondorf tourne autour de l'activité des commissariats communs et des CCPD de Kehl et de Luxembourg (**Titre I**). Les autres gouvernances de sécurité, surtout celle de l'Eurodistrict, repose sur les activités du DDSP du Bas-Rhin de Police nationale et la gouvernance de sécurité de CCE de DIPJ de Strasbourg (**Titre II**).

Titre I : La gouvernance de sécurité dans l'espace Mondorf

A la différence des autres frontières intérieures, à la fois des commissariats communs et des CCPD opèrent sur les frontières franco-allemandes. Les premiers s'occupent des opérations sur le terrain (**Chapitre I**). Les seconds procurent aux agents une assistance sur le terrain (**Chapitre II**).

Chapitre I : Les commissariats communs

Les commissariats communs ont représenté une étape fondamentale du développement de la coopération policière franco-allemande (*Section 1*). Cette étape est aujourd'hui dépassée mais l'importance des missions qui leur ont peu à peu été confiées leur a valu une certaine survivance (*Section 2*).

Section 1 : Les circonstances historiques de la création des commissariats communs

La coopération policière au sein de commissariats communs est très connotée historiquement. Apparue comme une première forme vraiment importante de coopération policière pérenne, ils se sont multipliés jusqu'à la convention de Mondorf (*I*). En créant une nouvelle structure de coopération transfrontalière, le CCPD, le traité a remis en question l'existence même de ces commissariats communs (*II*).

I. La multiplication des commissariats communs

A l'origine, les commissariats communs (CC) apparaissent à partir des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ) dès 1989. Ils avaient une base purement administrative, une note de service issue de la Direction départementale de la PAF du Bas-Rhin (DDPAF 67), renforcée en 1992 par l'entente de Metz, un accord de portée régionale.

Surtout, ces commissariats binationaux ont été officialisés par l'arrangement administratif de Baden-Baden, lequel fonde trois structures déjà existantes (Strasbourg-Pont de l'Europe, Sarrebrück, Ottmarsheim/Neuenburg) et en crée une quatrième (Lauterbourg/Bienwald). Seule la première structure s'est vue conférer une pleine compétence, les trois autres ne remplissant que des missions plus limitées (principalement la réadmission des étrangers) et n'ayant pas d'activité d'information.

Le commissariat commun du Pont de l'Europe implique le département du Bas-Rhin et le Land de Bade-Wurtemberg, et celui de Forbach autoroute (Sarrebrück) concerne le département de Moselle et le land de Sarre, celui de Lauterbourg touche aux services du Bas-Rhin et du Rhénanie-Palatinat, et celui de Ottmarsheim touche le département du Haut-Rhin et le Land de Bade-Wurtemberg. Il constitue une structure d'échanges d'informations et de coordination des opérations de maintien de l'ordre public, résultant d'un rapprochement des fonctionnaires chargés des contrôles frontaliers de personnes. Il peut servir de point de contrôle et de remise de personnes entre les deux États.

Les fonctionnaires allemands maintiennent le contact avec les membres des polices des Länder riverains, le Bade-Wurtemberg et la Rhénanie-Palatinat. De même, les fonctionnaires français servent d'interface auprès des autres service de la police et de la gendarmerie nationales. Ils sont tous policiers. En raison des très courts délais impartis pour la rédaction du texte, il n'a pu envisager une association avec la gendarmerie nationale et les douanes.²¹⁰ Le commissariat du Pont de l'Europe, à Strasbourg,²¹¹ par exemple, ne réunissait que des policiers de la PAF et des policiers du BGS (la police fédérale des frontières) jusqu'à ce qu'à la fin de l'année 1996, un fonctionnaire des douanes soit nommé dans la structure.

Des réunions « Schengen » se tiennent aussi tous les deux mois, et associent la gendarmerie.

²¹⁰ Réponse du Ministère de l'Intérieur à une question parlementaire, *JO Sénat* du 30/04/1998, page 1407.

²¹¹ C'est la première structure de coopération franco-allemande, elle a été créée en 1989 par une note de service de la DDPAF du Bas-Rhin.

Elles ont pour objet de garder un contact direct et régulier entre ces différents corps, d'évoquer les difficultés rencontrées, d'attirer éventuellement l'attention de la hiérarchie de l'un ou l'autre corps sur les lacunes du dispositif de sécurité frontalier et proposer éventuellement des solutions.²¹²

Comme le soulignent volontiers les acteurs de la coopération policière franco-allemande, les services de police et de douanes des deux pays sont d'une grande complexité.²¹³

Techniquement, le premier arrangement administratif en existence a été signé avec la Belgique, à Ypres, le 16 mars 1995, mais il n'a pas donné lieu à la création de commissariats communs, comme la France souhaitait. Des points de contact opérationnels ont seulement été mis en place, répartis sur le territoire de deux pays (côté belge, à Courtaai, à Tournai et à Mons et, côté français, à Lille et à Valenciennes).²¹⁴

C'est donc bien l'arrangement franco-allemand qui a eu une postérité importante. Il a rapidement été suivi de la signature de l'arrangement administratif franco-espagnol du 3 juin 1996, qui officialise l'existence d'un commissariat préexistant (Perthus/La Junquera) et qui crée trois nouveaux commissariats communs (Pont du Roy/Melles, Biriadou/Irun et Canfranc/ Urdos).

²¹² Tous les services de sécurité des deux régions frontalières sont invités à ces réunions, ainsi que les magistrats des parquets frontaliers.

²¹³ Cf. Annexe 2, ci-après.

²¹⁴ Jean-Marie Bockel, Assemblée nationale, *Rapport d'information sur le bilan de la coopération transfrontalière dans le cadre de la Convention Schengen*, le 10 juin 1999, p.17.



Annexe 2 : Diagramme illustrant la complexité des organisations françaises et allemandes de police et de douanes (document interne du CCPD de Kelh, 2012)

II. La crise des commissariats communs

La signature du traité de Mondorf, en 1997, a remis sérieusement en question l'existence des commissariats communs en créant les CCPD. Elle a aussi été l'occasion de dresser le bilan de leur action des deux décennies passées.

En 1998, un parlementaire français, dans une question écrite au gouvernement, « *se félicit[ait] du fonctionnement exemplaire [des CC, qui permettaient] de centraliser en un seul lieu toute l'information et tous les renseignements nécessaires au travail des fonctionnaires et d'éviter ainsi de longues recherches via Interpol et Europol.* » Il se demandait si l'accord de Mondorf allait entraîner la création d'autres commissariats communs.²¹⁵

Dans sa réponse, le gouvernement soulignait qu'il existait trois commissariats communs avec l'Allemagne, un avec l'Italie, un avec l'Espagne. Il rappelait que les CCPD étaient destinés à remplacer ces structures et reconnaissait à demi-mot que de nouveaux commissariats ne seraient pas créés.²¹⁶

Un rapport parlementaire de la même époque rappelait la longue maturation des commissariats communs et soulignait que le commissariat commun de Strasbourg avait eu un effet remarquable sur la criminalité transfrontalière. L'ouverture des frontières intérieures de l'espace Schengen avait initialement provoqué une augmentation de la criminalité dans les petites villes allemandes frontalières qui forment aujourd'hui une banlieue de Strasbourg. L'action conjointe des polices allemandes et françaises avaient réussi à limiter le pic dans la délinquance.

Inversement, le rapport soulignait l'impact de la nature urbaine de cet environnement urbain sur le développement du commissariat commun de Strasbourg. Il était le seul de ces commissariats franco-allemands à avoir reçu une pleine compétence. Les autres n'avaient que des compétences très spécialisées, surtout liées à l'application de la politique migratoire.

Il était aussi le seul de ces commissariats à avoir développé un rôle dans l'échange d'informations entre services policiers français et allemands. L'explosion du volume d'informations échangées par son biais (multiplié par six entre 1992 et 1998) a sans doute

²¹⁵ SOUVET Louis, question écrite du Sénat, n°06240, *JO Sénat* du 19 février 1998, p. 532, <https://www.senat.fr/questions/base/1998/qSEQ980206240.html> [consulté le 19 juin 2016].

²¹⁶ Réponse du Ministère de l'Intérieur à la question écrite n°06240 du Sénateur SOUVET, *JO Sénat* du 30/04/1998, p. 1407, <https://www.senat.fr/questions/base/1998/qSEQ980206240.html> [consulté le 19 juin 2016].

inspiré la nature des missions que les structures postérieures de la coopération policière franco-allemande avaient développées.²¹⁷

²¹⁷ REYMANN Marc, Commission des Affaires étrangères, *Rapport sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières (ensemble une déclaration)*, n°1756, 30 juin 1999, http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r1756.asp#P133_6906 [consulté le 23 juin 2015].

Section 2 : Les missions des commissariats communs

*« Les commissariats communs (CC) permettent de centraliser en seul lieu toute l'information et tous les renseignements nécessaires au travail des fonctionnaires et d'éviter ainsi de longues recherches via Interpol et Europol. Un document d'identité présumé faux est ainsi vérifié en temps réel ».*²¹⁸

Aujourd'hui, l'organisation de la coopération est globalement triangulaire : Interpol se trouve au sommet, Europol et les CCE (auxquelles participent la police judiciaire française et les LKA) occupant la tranche intermédiaire et, à la base, les commissariats binationaux et les CCPD.²¹⁹

C'est une base large, englobant un large champ de compétence : toute la petite et la moyenne délinquance, soit environ 80% de tous les crimes et délits, et ce en-dehors de toute action concertée au plan international. Ce sont ces méfaits (cambriolages, vols, trafics) qui créent chez les citoyens un sentiment d'insécurité et ces délinquants ont toujours profité de l'absence de contrôle frontalier pour perpétrer leurs méfaits de part et d'autre de la frontière en toute impunité.

La prévention et la répression de ces infractions est la mission principale des commissariats communs, mais pas leur mission exclusive. Le but et l'objet de la coopération sont mentionnés dans les arrangements bilatéraux (dans l'arrangement franco-allemand, mieux lutter contre la délinquance et l'immigration irrégulière).

Les missions de droit commun confiées aux commissariats communs nous intéressent tout particulièrement parce qu'au contraire des compétences plus particulières en matière de grande criminalité, elles leur sont globalement communes.²²⁰ On peut en compter au moins quatre principales : l'échange d'informations et la transmission des demandes d'entraide policières (I), la coordination des actions et l'organisation d'actions communes (II), l'exercice des contrôles d'identité dans la zone frontalière (III) et la réadmission des étrangers en situation irrégulière (IV).

²¹⁸ SOUVET Louis, question écrite du Sénat, n°06240, JO Sénat du 19 février 1998, p. 532, <https://www.senat.fr/questions/base/1998/qSEQ980206240.html> [consulté le 19 juin 2016].

²¹⁹ Jean-Marie Bockel (député), Rapport d'information sur le bilan de la coopération transfrontalière dans le cadre de la Convention de Schengen, Assemblée nationale, n°1690, 10 juin 1999, p.18.

²²⁰ Ces missions de droit commun ne sont pas limitatives. Certains commissariats se voient par exemple confier des coopérations avec des pays non membres de l'UE pour s'attaquer aux réseaux de trafiquants : le commissariat commun de Strasbourg a ainsi travaillé avec la Hongrie, entre autres, pour démanteler les filières de trafic de véhicules volés.

I. L'échange d'informations et la transmission des demandes d'entraide policières

Les CC sont des lieux d'échange quotidien d'informations entre policiers et gendarmes français et fonctionnaires allemands. La collecte des informations concerne principalement trois catégories de données²²¹ :

- a) les identifications de véhicules et les découvertes de véhicules volés : Ces demandes ont diminué avec la montée en puissance du Système d'information Schengen(SIS), qui permet à tout interrogateur d'accéder en temps réel à une information centralisée, sans recourir au représentant du pays étranger auprès duquel on souhaite obtenir une information ;
- b) les recherches sur les fichiers nationaux ;
- c) les recherches administratives et judiciaires.

Ces échanges de renseignements divers, par échange personnel direct, sont l'un des éléments de lutte contre la « petite et moyenne délinquance ».

II. La coordination des actions et l'organisation d'actions communes

Un autre élément important est l'organisation d'opérations communes qui a un impact dissuasif. L'ouverture des frontières, en 1993, s'est accompagnée d'une montée de la criminalité dans les petites villes allemandes proches de la frontière, transformées en banlieues de Strasbourg, et les opérations communes montées entre la police du Land, le *BGS* (actuelle *Bundespolizei*), les polices urbaines et la PAF ont certainement contribué à infléchir et à ramener à un niveau acceptable la délinquance.

Enfin, les CC mettent en place des groupes spécialisés de lutte contre certaines formes de délinquance transfrontalières, tels que les vols par effraction ou les vols qualifiés.

L'activité de renseignement comme les opérations communes participent aussi au maintien de l'ordre public lors des manifestations à caractère international ou lors des actions spectaculaires qui peuvent entraîner la commission d'actes violents. Des postes de commandements communs sont alors installés, réunissant diverses administrations, et même des entreprises du secteur

²²¹ Jean-Marie Bockel, *op.cit.*, p.19.

privé.

III. L'exercice des contrôles d'identité dans la zone frontalière

Les CC comportant un service de contrôle de l'immigration ont développé une expertise dans les domaines des faux documents d'identité et de séjour. La situation frontalière les confronte à de nombreuses vérifications de documents d'identité.

*« On soulignera que la PAF a mis au point un logiciel de détection des faux documents, le système SINDBAD²²². Ce logiciel comporte un échantillon de 230 documents du monde entier. Les documents qui éveillent les soupçons des agents sont immédiatement confrontés à ceux mémorisés dans le programme ».*²²³

IV. La réadmission des étrangers en situation irrégulière

L'article 23, paragraphe 4 de la CAAS prévoit l'expulsion ou éloignement de ces étrangers vers leur pays d'origine ou tout autre État dans lequel leur admission est possible, en application des accords bilatéraux de réadmission que les États parties ont conclu entre eux.

Les CC sont donc chargés de traiter la partie administrative des dossiers de réadmission concernant les étrangers en situation irrégulière,²²⁴ conformément aux accords qui lie la France et son partenaire outre-Rhin.

L'examen des missions fait apparaître que le commissariat binational demeure une organisation non opérationnelle, fonctionnant comme un « prestataire de services » au bénéfice des administrations des deux pays. Les arrangements administratifs excluent en effet la possibilité de conduire de façon autonome des interventions opérationnelles de police.

Néanmoins, les CC frontaliers sont des points stratégiques qui permettent d'effectuer les recherches et des contrôles ponctuellement.

La phase suivante attendue par les policiers consisterait à confier aux structures binationales la

²²² Système d'Interrogation de Documents en Base de Données (SINDBAD). Il contient des informations sur des documents de voyages transfrontaliers composée d'images et de textes combinés pour obtenir des informations juridiques sur la validité. Il est par la PAF, les gendarmes et les douanes.

²²³ Jean-Marie Bockel (député), *op.cit.*, p.20.

²²⁴ Ce n'est pas une mission nouvelle car les accords de réadmission ont souvent conclus dans les années 1960.

mise en œuvre d'une coopération directe à caractère opérationnel. Mais la convention de deuxième génération (Accord de Mondorf) ne permettait pas non plus de franchir le pas.

Section 1 : Le CCPD de Kehl

L'accord de Mondorf-les-Bains a fondé le centre de coopération policière et douanière de Kehl. Il n'a ouvert ses portes que le 10 mars 1999, au 3^{ème} étage dans les locaux de la police aux frontières allemande (*Budespolizei*) d'Offenbourg. Actuellement, une soixante de personnels de ces divers services travaillent ensemble dans des locaux communs. En décembre 2002, ils ont déménagé d'Offenbourg vers Kehl, dans le Bade-Wurtemberg, pratiquement sur la frontière avec la France, à deux kilomètres de Strasbourg.

Il a une activité importante dans le domaine policier, allant de l'échange d'informations à des mesures d'intervention (*I*) impliquant plusieurs acteurs créant la zone frontalière (*II*). Sa structure est complexe, rassemblant des services de multiples forces différentes et de deux nationalités différentes, issus d'une multiplicité de hiérarchies différentes (*III*). En tant qu'acteur central de la coopération, il fera le premier face aux défis qui se posent à elle (*IV*).

I. Les activités du CCPD de Kehl

Le CCPD constitue un outil de proximité efficient car il réunit en un seul lieu l'ensemble des administrations chargées des missions de sécurité des États partenaires. Il constitue un acteur privilégié du renseignement pour les services opérationnels en raison de sa localisation stratégique. Sa capacité d'observation des actes de délinquance transfrontalière lui permet d'obtenir et de transmettre les réponses demandées en recourant à un formalisme simple et rapide.

Le CCPD agit sur l'ensemble des domaines de l'activité policière. Il couvre les domaines de la police des frontières, de la police judiciaire, de la douane, mais aussi de la sécurité publique²²⁵ et du maintien de l'ordre. C'est une structure mixte, coordonnée simultanément par un fonctionnaire allemand et un fonctionnaire français, composée d'agents qui y sont affectés à temps plein et de permanence 24 heures sur 24 (salle de veille)²²⁶.

²²⁵ La Sécurité Publique remplit également des missions de police judiciaire, la distinction avec la PJ reste sur le niveau des faits dont elle a à connaître, qui ressort plutôt de la petite et moyenne délinquance.

²²⁶ Les autres cellules travaillent dans la journée, du côté français (9-17h) et du côté allemand (8-16h). La réunion matinale se tient à 9h15 et chaque personnel prend sa parole avec sa propre langue car tout personnel sont bilingue. Une fois par semaine du côté allemand a une réunion entre eux après la réunion matinale mais du côté français n'a pas ce genre de réunion (expérience pendant le stage au CCPD de Kehl en avril 2015).

La force de CCPD est que les agents peuvent « accès indirect²²⁷ » aux différents fichiers du pays partenaires demandant les informations par le logiciel bilingue commun (main courante informatisée). A part les informations exigeant plus de temps, en 30 minutes on pourrait recevoir la réponse. De plus, ces informations échangées sont « officielles ». La main courante permet « la mémoire et la traçabilité » des demandes et des réponses.

En cas d'une demande d'assistance dont le traitement serait réservé à une autorité judiciaire, la demande est transmise directement et sans délai à l'autorité judiciaire compétente qui la traite comme une demande d'entraide judiciaire et adresse la réponse par l'intermédiaire des services initialement saisis. C'est une véritable avancée par l'application systématique de la décision cadre de 2006, que l'on a déjà vu dans la première partie.

Le CCPD est à la disposition de l'ensemble des services chargés de missions de police et de douane et permet, à côté du maintien des mécanismes de coopération directe entre unités correspondantes de part et d'autre de la frontière, une collaboration directement quotidienne entre de ces administrations. Surtout, le centre commun a les attributions plus vastes, notamment par rapport aux missions de police judiciaire.

La mission du CCPD est double. Elle consiste en l'échange d'informations ainsi qu'en l'assistance à des mesures d'intervention. Ses missions principales restent l'échange, l'analyse, ainsi que la diffusion des informations entre les divers services policiers et douaniers œuvrant dans la zone frontalière franco-allemande dit l'espace Mondorf.

Par ailleurs, il va fournir un soutien opérationnel à titre de fournisseur de services. Bien sûr, il ne peut effectuer de façon autonome des interventions à caractère opérationnel qui sont du ressort des services de police et de douane.

Comme déjà indiqué, il va surtout se préoccuper de **petite et de moyenne délinquance à caractère transfrontalier** : confronté à une forme de grande délinquance dépassant le cadre régional, il devra solliciter l'aide de la SCCOPOL, de la DCPJ ou de la DIPJ. C'est une orientation fixée dès mars 2000.

Ce choix pose aujourd'hui problème. Les services de police français ont de plus en plus tendance à considérer la criminalité itinérante comme une forme de criminalité organisée, même si la

²²⁷ Chaque agent répond en consultant ses propres fichiers, pas un accès direct aux fichiers du pays partenaire. En revanche, au CCPD on peut échanger les infos directement sans passer par Sirène même Mondorf est issu de Schengen.

nature de chacun des faits commis isolément relèverait plutôt de la moyenne délinquance. Comme elle inclut la criminalité transfrontalière, les membres de la police judiciaire se posent de plus en plus la question de leur utilité.

Quoi qu'il en soit, les agents du centre vont devoir apprécier la nature des infractions constatées afin de distinguer celles qui relèvent de la délinquance transfrontalière et celles qui requièrent une information immédiate de l'autorité centrale compétente. Ils veillent, en conséquence, à transmettre les informations qui y sont relatives aux services concernés de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la douane ainsi qu'à SCCOPOL.

II. Les acteurs et la zone de compétence du CCPD de Kehl

Les Français y sont représentés par les services de la police nationale, de la gendarmerie et des douanes compétents dans les trois départements frontaliers du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle (article 1(1) de l'accord de Mondorf). Les Allemands sont représentés par les polices des Länder du Bade-Wurtemberg, de la Rhénanie-Palatinat et de la Sarre, la *BGS* fédérale, ainsi que leurs douanes (*Zollverwaltung*) (article 1 (2)).

C'est un « modèle interministériel » de convention de coopération transfrontalière en matière policière et douanière.

Dans l'article 1 (2) également prévoit qu'en Allemagne, cet accord s'applique aux autorités :

- des polices des Länder Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Sarre ;
- du Corps fédéral de protection des frontières (*BGS*), actuelle *Bundespolizei*) en tant que service chargé de la police des frontières et des chemins de fer ;
- et de l'administration douanière (*Zollverwaltung*).

Ces autorités ont une compétence locale :

- en Bade-Wurtemberg dans les circonscriptions administratives régionales de Fribourg et de Karlsruhe ;
- en Rhénanie-Palatinat dans les districts des présidences de police (*Poliseipräsiden*) de Rheinpfalz et de Westpfalz ;
- en Sarre.

L'accord s'applique également aux offices de police criminelle (*Landeskriminalämter, LKA*) des Länder de Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Sarre ainsi qu'à l'office criminel des douanes (*Zollkriminalamt*).

En ce qui concerne les effectifs présents au Centre commun, il est précisé dans le « Relève commun de conclusions » de 1999 à l'article 2.1.2.

Pour la partie allemande, *LKA* de Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat, le Corps fédéral de protection des frontières (BGS, actuelle *Bundespolizei*), l'administration fédérale des douanes (*Zollverwaltung*) et *LKA* de Sarre dans des cas particuliers et par des officiers de liaison participent dans ce centre.

La provenance précise des effectifs du CCPD est fixée à l'article 2.1.2 du Relevé commun de conclusions du 10 mars 1999. À la différence de la partie française²²⁸, les Allemands ont choisi de n'affecter que des effectifs de la police judiciaire (*LKA*) au Centre. En effet, le CCPD a été administrativement rattaché à la *LKA* du Bade-Wurtemberg, qui est l'équivalent de la Direction interrégionale de police judiciaire (DIPJ) française et qui est rattaché au ministre de l'Intérieur à Stuttgart.

Les effectifs français de la sécurité publique participent au CCPD, quant à la partie allemande selon l'article au-dessus il nous semble seulement les effectifs de la police judiciaire(*LKA*) sont affectés au Centre commun.

*« Les fonctionnaires appartenant au détachement de la police du Land font tous partie du LKA car cette partie du CCPD est rattaché au LKA du BW. Tous les fonctionnaires allemands venant du Bade Wurtemberg, à partir du moment où ils sont affectés au CCPD, feront donc partie du LKA. Un policier allemand peut donc venir de la sécurité publique, mais lorsqu'il sera muté au CCPD il sera muté en même temps au LKA. »*²²⁹

« Pour la Sarre, il n'y a jamais eu de fonctionnaires ici car c'est un très petit Land avec peu de fonctionnaires. Mais la Sarre pouvait effectivement nous appeler car faisant partie de l'espace Mondorf. Pour le Rheinland Pfalz, il y avait des effectifs du LKA de ce Land présents au CCPD

²²⁸ A la partie française du CCPD de Kehl, il y des effectifs de DDSP du Bas-Rhin, de DIPJ de Strasbourg, DDPAF de Strasbourg. Néanmoins, la partie allemande ne comprend pas les effectifs de sécurité publique.

²²⁹ Propos inédits recueillis du coordonnateur français du CCPD de Kehl, le 9 octobre 2015.

de Kehl. Puis, il y a quelques années a été créé le CCPD du Luxembourg qui regroupe la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique. Le CCPD du Luxembourg est donc devenu compétent pour la zone Mondorf incluant la Sarre et la partie du Rheinland Pfalz. Les fonctionnaires de ce Land en poste à Kehl ont donc été mutés au Luxembourg.

Mais il faut préciser que le CCPD du Luxembourg n'est ouvert qu'en journée, les demandes de cette partie de l'Allemagne nous arrivent donc lorsque le CCPD du Luxembourg est fermé. »²³⁰

Les fonctions ordinaires de *LKA* sont de coordonner la répression de la criminalité au niveau du *Land* et les échanges d'information avec les autres polices en Allemagne, ainsi que la lutte contre certaines formes graves de criminalité. Dans ce contexte, il est chargé de la diffusion et de l'analyse du renseignement, de la mise à disposition central de moyens techniques et de la lutte contre la grande délinquance dépassant le cadre régional. Notamment, le *LKA* est également, au niveau du *Land*, le service central pour tout ce qui a trait à l'étranger, ce qui explique supposément que le CCPD de Kehl lui soit rattaché.²³¹

La proximité est même physique : une antenne du *LKA* du Bade-Wurtemberg en charge de la zone frontière et le CCPD de Kehl (partie allemande rattaché au *LKA* du Bade-Wurtemberg) partagent un bâtiment à Kehl.

Dans le même bâtiment du CCPD de Kehl, il y a un service d'enquête (*LKA*) de Bade-Wurtemberg. Il est bloqué entre les services du CCPD et celui du *LKA*.

« Le service d'enquête du LKA qui se trouve dans le même bâtiment que nous n'a rien à voir avec le CCPD. C'est simplement une antenne du LKA, en charge de la frontière. Mais il est indépendant du CCPD. »²³²

Par ailleurs, l'article 2.1.3 du Relevé commun de conclusions ne fait pas du centre une entité autonome : « *Les agents en fonction dans ce centre agissent dans le cadre de leurs compétences respectives comme représentants de l'autorité qui les y a envoyés et restent soumis au pouvoir hiérarchique et disciplinaire de leurs autorités nationales* » (article 2.1.3 du Relevé commun de conclusions).

²³⁰ Propos inédits recueillis du coordonnateur français du CCPD de Kehl, le 9 octobre 2015.

²³¹ Document de l'Euro-Institut, *La police en République fédérale d'Allemagne*, juillet 2015.

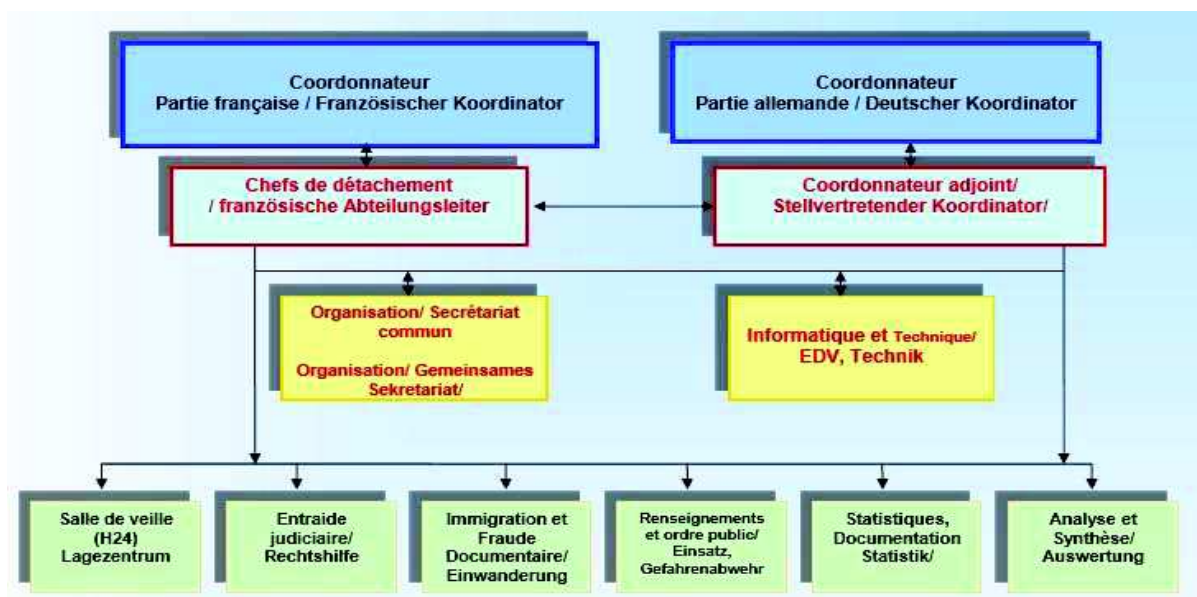
²³² Propos inédits recueillis du coordonnateur français du CCPD de Kehl, le 9 octobre 2015.

C'est dans la logique de l'accord de Mondorf, selon lequel « *les centres communs ne peuvent effectuer de façon autonome des interventions à caractère opérationnel* » (article 4(3)).

III. La structure du CCPD de Kehl

L'organisation du CCPD est déterminée par les coordonnateurs français et allemands, responsables de prendre les mesures relatives à sa structure, au déroulement de ses tâches courantes et à la coordination de l'action des personnels des services nationaux mis à leur disposition. Le côté français, il y a 3 chefs de détachements (Police nationale, Gendarmerie nationale et des Douanes) pour une décision collégiale, néanmoins il ne dispose pas de coordinateur adjoint comme du côté allemand.²³³

Le CCPD de Kehl est divisée en six structures particulières, chacune avec son propre domaine de spécialité : la salle de veille opérationnelle (II.1), la cellule d'entraide judiciaire (II.2), la cellule Ordre public et renseignement (II.3), la cellule informatique et technique (II.4), la cellule Analyse et statistiques douanières (II.5) et la cellule Immigration – Fraude documentaire (II.6).



Annexe 4 : Organigramme du CCPD de Kehl (document interne du CCPD de Kehl, 2012)

²³³ Le coordonnateur adjoint allemand est un agent de Bundespolizei tandis que le coordonnateur allemand dépend de la LKA du Bade-Wurtemberg.

III.1) La salle de veille opérationnelle

La salle de veille opérationnelle traite les demandes des services de police et de douane reçues par téléphone, fax ou mail, effectue ou fait effectuer les vérifications nécessaires et communique la réponse au service demandeur. Elle est opérationnelle 24 heures sur 24. Elle est composée de fonctionnaires français et allemands.

Les informations qui peuvent être échangées (article 14 de l'accord de Mondorf) :

- Identification des détenteurs et conducteurs de véhicules ;
- Demandes concernant les permis de conduire ;
- Recherches d'adresses actuelles et de résidences ;
- Identification de titulaires de lignes téléphoniques ;
- Etablissement de l'identité des personnes ;
- Renseignements de police ou de douane provenant de fichiers informatisés, ou d'autres documents détenus par ces services ;
- Renseignements de police relatifs à des affaires de stupéfiants ;
- Informations lors d'observations transfrontalières (cas d'urgence) ;
- Informations lors de poursuites transfrontalières ;
- Préparation de plans et harmonisation des mesures de recherche ainsi que le déclenchement ; de recherches en urgence ;
- Demandes concernant les circuits de vente, en particulier d'armes et de véhicules ;
- Vérifications de la présence de traces matérielles²³⁴ (les empreintes digitales et génétiques).

Les deux parties travaillent de manière différente en ce qui concerne la distribution des travaux. Dans la celle de veille, les agents français prennent eux-mêmes leur travail de l'ordinateur qui reçoit les demandes d'informations, du côté allemand, le responsable allemand de cette cellule distribue le travail aux agents allemands.²³⁵

²³⁴ Standardisation de l'autorisation de la Justice pour les vérifications des empreintes digitales et génétiques entre la France et l'Allemagne en vertu de l'article 39 alinéa 2 de la CAAS.

²³⁵ Propos inédits recueillis des agents de cellule de veille lors de stage au CCPD de Kehl (7-9 avril 2015).

III.2) La cellule d'entraide judiciaire

La cellule d'entraide judiciaire sert, quant à elle, de trait d'union dans les enquêtes transfrontalières dépassant le cadre des échanges de renseignements policiers. Leur objectif sera de rendre recevables par la Justice les preuves émanant des affaires transfrontalières.

Elle veille à la bonne information de l'ensemble des services concernés en cas de poursuite transfrontalière. Il vérifie également la transmission des observations transfrontalières ordinaires ou urgentes à la SCCOPOL du ministre de l'Intérieur.

Elle est composée d'un détaché de la CCE de la DIPJ de Strasbourg qui reçoit les demandes de la police judiciaire, d'un agent de la DDPAF du Bas-Rhin qui reçoit les demandes de tous les autres services de police nationale, y compris de la PAF, qui pourrait faire l'observation transfrontalière au besoin, et d'un gendarme qui reçoit les demandes de la gendarmerie.

Elle se réunit avec le Parquet dans le cadre de réunions « Petits Schengen ». Le CCPD de Kehl a conclu des accords de coopération étroite avec les parquets d'Offenbourg et de Colmar. La mise en place d'un parquet référant a rendu la lutte transfrontalière contre la délinquance plus rapide, elle a réduit la bureaucratie et obtenu de meilleurs résultats. Cette coopération accélère considérablement la récolte des informations nécessaires, par exemple l'identification d'abonnés téléphoniques ou du lieu de séjour ainsi que d'autres mesures demandées.

*« Les réunions "Petits Schengen" sont organisées une fois par an et regroupent les services d'enquête et les Parquets frontaliers des deux pays qui échangent leurs informations sur les enquêtes en cours dans le secteur frontalier et pouvant concerner les pays voisins. Notamment sur la criminalité itinérante. Le CCPD y participe. Elles sont en général organisées par un des services membres qui l'organise dans leurs locaux. Ainsi, ces réunions sont organisées par un service d'enquête alternativement en France et Allemagne ».*²³⁶

III.3) La cellule Ordre public et renseignement

La cellule Ordre public et renseignement contribue à l'échange d'informations lors des manifestations ou des grands événements transfrontaliers, de transport de matières radioactives

²³⁶ Propos inédits recueillis lors d'un entretien avec le coordonnateur français du CCPD de Kehl, le 31 mai 2016.

ou de faits relevant de la délinquance à motivation politique. Elle est composée du chef de détachement de la police nationale (capitaine de police) et d'un agent de police.

« S'il y a une manifestation qui pourrait traverser la frontière, on reçoit les informations (le nombre de manifestants, leur mouvement) du côté allemand. En cas de besoin on coordonne. »²³⁷

Cette cellule sert également de « plateforme judiciaire ».

« Du côté allemand, le service d'enquête (LKA de Bade-Wurtemberg) envoie les rapports des affaires au lendemain où elles se produisent à la Cellule d'OP. Sa modalité de travail est plus ouverte, c'est leur façon. Dans l'espace Mondorf, la Cellule OP analyse les affaires qui se jouent sur la zone transfrontalière, et après l'analyse s'il est connu en France, on envoie au service d'enquête français qui serait intéressé. C'est une sorte de coopération spontanée, cette mission n'est pas une obligation. »²³⁸

Cette coopération de communiquer les informations spontanément est prévue dans la CAAS art. 46 par. 1.

« Les échanges d'information dans le cadre du dispositif VENUS, créé en juillet 2009 sur la base d'une volonté commune franco-allemande de lutter contre les vols par effraction de jour commis par des bandes de malfaiteurs dans la région frontalière, sont effectivement gérées par la cellule renseignement/ordre public du CCPD. Elles ont permis la neutralisation de plusieurs bandes sévissant des deux côtés de la frontière ces dernières années.

La cellule MIDAS a été créée en novembre 2012 à l'initiative de la DDSP du Bas-Rhin pour les infractions ciblées commises par des Roumains (vols de métaux, vols de pots catalytiques, vols par effraction, vols à l'étalage commis de manière organisée, etc.).

Pour ces deux programmes, le CCPD alimente les services enquêteurs par des notes d'information provenant de recoupements effectués au centre grâce à l'exploitation des rapports de synthèse des services allemands et français et de recoupements faits via notre main courante. »²³⁹

²³⁷ Propos inédits recueillis lors d'un entretien avec le chef de détachement de la police nationale en charge de la cellule OP et Renseignement du CCPD de Kehl, le 7 avril 2015.

²³⁸ Ibid.

²³⁹ Propos inédits recueillis à l'occasion d'un entretien avec le coordonnateur français de CCPD de Kehl, le 30 mai 2016.

III.4) La cellule informatique et technique

S'agissant la cellule informatique et technique, un collaborateur est chargé de la bonne marche des systèmes de communications radio, téléphones et mail, tant pour la partie française, que pour la partie allemande.

III.5) La cellule Analyse et statistiques douanières

Elle analyse les affaires douanières en réunissant dans un même local les agents français et allemands s'entraident.

III.6) La cellule Immigration – Fraude documentaire

Les fonctionnaires de la cellule Immigration – Fraude documentaire apportent leur assistance aux autorités publiques en matière de traite des êtres humains, d'entrées et de séjours irréguliers, d'aide à l'immigration clandestine, de prostitution ou encore de falsification de document. Elle ne s'occupe pas de la réadmission ou d'autres opérations sur le terrain mais elle offre un soutien technique aux agents sur terrain.

*« Il y a un bureau au fond de commissariat de Bundespolizei à côté du Pont de l'Europe pour la réadmission, si vous voulez un commissariat binational, mais les effectifs ne sont pas toujours là, seulement au cas où pour la réadmission, contacte quand on en a besoin. Le CCPD de Kehl ne s'occupe pas de réadmission à la différence des autres CCPD. C'est-à-dire que la cellule immigration ne s'occupe pas la réadmission il vérifie les faux documents au soutien sur le terrain y compris rendant service sur place ».*²⁴⁰

IV. Les évolutions du CCPD de Kehl

Le CCPD est au centre des innovations techniques et juridiques de la coopération policière franco-allemandes. En tant que premier CCPD en Europe, le CCPD de Kehl sera toujours un modèle pour les autres pays européens.

Premièrement, les membres du CCPD sont chargés de former les collaborateurs à l'utilisation

²⁴⁰ Propos inédits recueillis à l'occasion d'un entretien avec le coordonnateur français de CCPD de Kehl, le 31 août 2015.

de techniques nouvelles, comme l'échange direct d'empreinte digitales ou d'empreintes génétiques relevées sur des scènes de crime ou l'échange relevées sur des scènes de crime ou l'échange de traces ADN. Ils font connaître continuellement les services qu'offre le centre commun aux autorités chargées de la sécurité des deux côtés du Rhin et contribuent ainsi à l'évolution de la coopération transfrontalière en adaptant les besoins des services opérationnels.

Deuxièmement, dans le cadre du traité de Prüm et de l'Initiative Suède, des standards communs sont développés pour échanger les informations contenues dans les fichiers ou vérifier des traces entre plusieurs pays de l'Union européenne. Ces standards sont déjà en place au CCPD de Kehl. Ils sont mêmes plus exigeants s'agissant de la standardisation de l'autorisation de la Justice pour les vérifications des empreintes dans la zone régionale frontalière en vertu de l'article 39 alinéa 2 de la CAAS²⁴¹ : « *Les informations écrites qui sont fournies par la Partie Contractante requise en vertu de la disposition du paragraphe 1 ne peuvent être utilisées par la Partie Contractante requérante aux fins d'apporter la preuve des faits incriminés qu'avec l'accord des autorités judiciaires compétentes de la Partie Contractante requise.* » (art. 39 al. 2 de CAAS)

Les bouleversements ne sont pas terminés. Actuellement, les ministres de l'Intérieur travaillent à l'évolution de l'accord de Mondorf. Un nouvel accord pourrait donner de nouveaux champs de compétence au centre commun.

²⁴¹ Document de l'Euro-institut, *Présentation du Centre franco-allemand de coopération policière et douanière de Kehl*, 2008, p.5.

Section 2 : Le CCPD quadripartite de Luxembourg

On en dénombre 45 CCPD à travers l'Europe, majoritairement binationaux. Le seul centre quadripartite est celui du Luxembourg, qui siège au sein de la Direction général de la police grand-ducale.²⁴² Il se compose de 42 membres des forces de sécurité et des douanes françaises, belges, allemandes et luxembourgeoises, dont 16 agents français (5 gendarmes, 8 policiers et 3 agents des douanes).²⁴³ Ce centre ne fonctionne que de 8h à 17h, à la différence de celui de Kehl qui fonctionne 24h sur 24.

Comme tous les autres CCPD, il est chargé de favoriser et de faciliter l'assistance, la coopération policière et l'échange de renseignements entre pays voisins. Sa mission est de répondre chaque jour aux nombreuses sollicitations des unités opérationnelles, mais aussi fonctionne comme une plate-forme judiciaire, détecter des phénomènes sériels, des modes opératoires et des équipes de criminels transfrontaliers.²⁴⁴

Les agents assurent des quarts de 135 minutes dans la salle opérationnelle du CCPD, où ils reçoivent les demandes en provenance de leurs pays, qu'ils redirigent vers l'opérateur du pays intéressé, via un logiciel bilingue. Si les 42 personnels sont polyvalents, tous ont en charge un domaine spécifique : stupéfiants, traite des êtres humains, cambriolages et VAMA²⁴⁵, vols et trafics de véhicules et de pièces détachées, recoupements judiciaires, ordre public, etc.²⁴⁶

*« Depuis la mise en œuvre d'Eucaris²⁴⁷, qui permet à tout fonctionnaire de police de l'espace Schengen de procéder aux identifications de véhicules, les demandes relatives aux infractions routières ont chuté. Aujourd'hui, le CCPD est principalement sollicité dans le cadre d'affaires d'atteintes aux biens, de homejacking, de cambriolages, d'immigration irrégulière, mais aussi de stupéfiants ».*²⁴⁸

Les agents traitent les requêtes provenant des trois autres pays, soit directement, pour une demande simple, soit en s'appuyant sur le personnel chargé du domaine concerné, pour une

²⁴² Le CCPD de Luxembourg a ouvert ses portes, le 25 février 2003, à Luxembourg-ville. En 2012, il a déménagé à la Direction Générale de la Police Grand-ducale situé à la Cité policière Grand-Duc Henri.

²⁴³ MORIN Céline (capitaine), « Le centre de coopération policière et douanière, un outil d'échange et de renseignement », *GEND'info, Le magazine de la Gendarmerie*, n°376, pp. 36-37, avril 2015.

²⁴⁴ *Ibid.* p.36.

²⁴⁵ Vol à main armée (VAMA).

²⁴⁶ MORIN Céline (capitaine), *op. cit.*, p.36.

²⁴⁷ *EUropean CAR and driving licence Information System* (EUCARIS).

²⁴⁸ Extrait de MORIN Céline (capitaine), *op.cit.*, entretien avec le chef d'escadron Alain Vogel, coordonnateur français du CCPD de Luxembourg, pp. 36-37.

question plus complexe. Les questions simples obtiennent une réponse dans la demi-heure. 95% des réponses sont fournies en moins de 4 heures. Comme on l'a vu, les réponses peuvent être mises en l'état dans la procédure.²⁴⁹

La majorité des demandes provient des provinces, *länder* et départements limitrophes, mais n'importe quel enquêteur peut saisir directement le CCPD par mail ou par téléphone. Ayant un numéro français, il n'engage pas de surcoût.²⁵⁰

La zone normale couverte par le CCPD concerne la Grande Région.²⁵¹ Aux termes de l'article 2, paragraphe 2 du titre 2 de l'accord de 2008, la zone frontalière commune couverte par le Centre quadripartite concerne la totalité du territoire du Grand-Duché de Luxembourg, les arrondissements judiciaires de Dinant, d'Arlon, de Neufchâteau, de la Marche et d'Eupen du Royaume de Belgique, les départements de la Moselle, de la Meurthe-et-Moselle, des Ardennes et de la Meuse de la République française, et enfin s'agissant de la République fédérale d'Allemagne, la totalité du territoire de la Sarre d'une part, et les districts des présidences de police de Rheinpfalz, de Westpfalz et de Trèves en Rhénanie-Palatinat, d'autre part.

Une extension à la totalité des États partenaires est prévue par l'accord quadripartite. Autrement dit, cette collaboration est plus étendue que celle traditionnellement prévue dans le cadre des accords bilatéraux car elle couvre la transmission de données n'ayant pas de lien avec la zone frontalière.²⁵²

²⁴⁹ MORIN Céline (capitaine), *op. cit.*, pp. 36-37.

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ Cf. Annexe 5, ci-après. La Grande Région est un groupement européen de coopération territoriale (GECT) regroupant des divisions territoriales allemands, belges, et françaises et centré sur le Luxembourg. Il s'agit du premier GECT mis en place afin de devenir l'autorité de gestion unique pour un programme européen. Elle est située en Europe rhénane, entre le Rhin, la Moselle, la Sarre et la Meuse. La Grande Région a pour but d'améliorer la coopération politique, économique et les partenariats entre les différents acteurs. Elle devient un GECT, et acquiert donc la personnalité juridique en avril 2010. Les autorités publiques engagées dans le GECT sont : le Grand-Duché de Luxembourg, les Länder de Rhénanie-Palatinat et de Sarre, la Région wallonne, la Communauté française et la Communauté germanophone de Belgique ainsi que la Région Lorraine.

²⁵² Article 3, paragraphe 2 de l'accord de 2008.



Annexe 5 : Carte de la Grande Région

Le CCPD de Luxembourg est également là pour coordonner les opérations et interventions dans la zone frontalière, que ce soit en termes d'assistance, d'observation ou de poursuite. Il peut rapidement mettre les enquêteurs en relation avec les bonnes personnes dans les pays partenaires ou leur obtenir dans un court délai l'information recherchée. Il a aussi la possibilité de saisir d'autres CCPD, en cascade, mais uniquement en cas d'urgence.²⁵³

Il peut fournir rapidement aux enquêteurs une réponse plus approfondie, grâce à l'accès aux informations des treize services qui composent le CCPD. Afin de créer des liens entre les enquêteurs, le CCPD pilote des réunions hebdomadaires dans le domaine des stupéfiants et des cambriolages.²⁵⁴

A la croisée des chemins et des flux, le CCPD a une vue d'ensemble sur la délinquance transfrontalière. Ses missions et ses domaines de compétence ont évolué en même temps que le paysage criminel. La mission principale est de traiter les demandes émanant des unités de terrain des pays partenaires sur « la petite et moyenne délinquance à caractère transfrontalier ».

*« Nous avons pour mission de lutter contre l'immigration irrégulière et les infractions qui s'y rapportent (filiales d'immigration clandestine, fraudes et contrefaçons des titres d'identité et de voyage), de prévenir et de rechercher les faits de petite et moyenne délinquance à caractère transfrontalier, les trafics illicites, ainsi que tout autre fait se rapportant à la sécurité ou à l'ordre publics. Mais aujourd'hui, tout est organisé et on tombe vite dans la criminalité. Nous sommes donc en lien régulier avec SCCOPOL (Section centrale de coopération opérationnelle de police), voire l'UCLAT (Unité de coordination de la lutte anti-terroriste). »*²⁵⁵

Les CCPD ne travaillent pas dans le domaine du renseignement comme le renseignement territorial ou la lutte contre le terrorisme, même s'ils peuvent transmettre ce genre d'information aux services compétents.

Aujourd'hui, le CCPD opère également comme une « plateforme judiciaire ». On peut saisir leur modalité de travail comme suit : *« On fait du recoupement et de l'analyse de la délinquance transfrontalière. On recherche des modes opératoires, on essaie d'identifier des équipes qui se jouent des frontières ou de nouveaux phénomènes sériels, puis on alerte en France et dans les*

²⁵³ MORIN Céline (capitaine), *op. cit.*, pp. 36-37.

²⁵⁴ Idem.

²⁵⁵ Extrait de MORIN Céline (capitaine), *op. cit.*, entretien avec le chef d'escadron Alain Vogel, coordonnateur français du CCPD de Luxembourg, pp. 36-37.

*pays partenaires au moyen de fiches d'information ou d'une synthèse judiciaire globale et complète, envoyées à tous les services concernés, des directions générales jusqu'à l'échelon compagnie et équivalent. »*²⁵⁶

Récemment, par exemple, le CCPD a ainsi ciblé un individu ayant commis des vols à main armée (VAMA) en Moselle, en Allemagne, au Luxembourg et en Belgique. Le centre quadripartite ayant accès aux informations des différents pays, il a centralisé et recoupé l'ensemble des faits. La note d'information diffusée par le Centre a conduit à l'interpellation de l'auteur en novembre 2014 par le SRPJ de Strasbourg. Le CCPD s'est également montré proactif dans le domaine des vols de machines agricoles et des cambriolages.²⁵⁷

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ *Ibid.*

Section 3 : Les enquêtes sans frontières dans la Grande Région

Les enquêteurs s'appuient sur les nombreux canaux de la coopération transfrontalière en matière de police judiciaire qui apportent une véritable plus-value à leurs enquêtes : le CCPD, les bases de données d'Interpol, la messagerie opérationnelle d'Europol (SIENA), le réseau des Attachés de Sécurité Intérieure (ASI), et le canal Direction Centrale Internationale (DCI).²⁵⁸

Du fait de la proximité avec l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique, la section française de recherches de Metz est impactée par une délinquance qui se joue des frontières. En effet, cette unité de la gendarmerie assure des missions de police judiciaire dans tout le ressort de sa cour d'appel et, comme le montre la carte ci-après en Annexe 5, celui-ci épouse la frontière avec l'Allemagne.²⁵⁹

Malheureusement, la compétence territoriale des enquêteurs de la section est limitée à la zone de défense dont ils dépendent. Ces zones sont larges, mais ne dépassent pas les frontières françaises. Ils collaborent, donc, au quotidien, avec les services d'enquête des pays voisins. D'abord souvent informellement, la section de recherches est entrée en contact avec les unités de police et de gendarmerie voisines puis, ces relations ont pris un tour plus officiel, notamment par le biais de commissions rogatoires internationales (CRI). Cette coopération transfrontalière peut également prendre la forme d'équipes communes d'enquêtes (ECE) ou encore de mise à exécution de mandats d'arrêt européens (MAE).²⁶⁰

Ainsi, par exemple, en novembre 2014, le procureur général près la Cour d'Appel de Metz demande à la section de recherches de Metz de mettre à exécution un MAE délivré par un juge d'instruction du Grand-Duché du Luxembourg. Ce mandat d'arrêt visait un Français habitant en Moselle, auteur présumé, avec trois autres individus, d'un vol avec violence commis au domicile luxembourgeois de deux personnes âgées. Cet individu est interpellé quelques jours après par les enquêteurs de la section de recherches, puis il est extradé vers le Luxembourg²⁶¹.

²⁵⁸ Muscat Aurélie (capitaine), « Enquêtes sans frontières », *GEND'info, Le magazine de la Gendarmerie*, n°376, p. 30, avril 2015.

²⁵⁹ Il n'y en a que 11 à travers la France, 5 outre-mer (Antilles, Guyane, Sud de l'Océan Indien, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française) et 6 en métropole (Paris, Nord, Ouest, Sud-Ouest, Sud, Sud-Est et Est). Metz dépend de la Zone Est.

²⁶⁰ Muscat Aurélie (capitaine), *op. cit.*, p. 30, avril 2015.

²⁶¹ *Ibid.*



Annexe 6 : Ressort de la cour d'appel de Metz au 1^{er} janvier 2012 (détail d'une carte du Ministère de la Justice www.annuaires.justice.gouv.fr).

Les échanges opérationnels peuvent concerner des services d'enquête de plusieurs pays. Tel a été le cas fin 2013. Alors que la section de recherches de Metz était co-saisie avec l' Office Central de Lutte contre la Délinquance Itinérante (OCLDI)²⁶² d'une enquête portant sur des vols de métaux, des policiers belges, luxembourgeois, allemands, des analystes criminels d'Europol, des gendarmes roumains et français se sont retrouvés autour d'une même table à Metz, sous la coordination de la SR et de l'OCLDI, afin d'échanger des renseignements sur ce fléau et ses auteurs présumés, tous originaires des pays de l'Est.²⁶³

Le renseignement fait également l'objet d'échanges transfrontaliers réguliers, par le biais de rencontres bilatérales autour d'une thématique particulière.

« Sous l'impulsion du commandement de région, les policiers du Land de Sarre et les gendarmes du département de la Moselle (OAPJ,²⁶⁴ unités de recherches, unités territoriales) se retrouvent tous les deux mois pour partager leurs informations sur la question des atteintes aux biens. »²⁶⁵

²⁶² L'Office Central de Lutte contre la Délinquance Itinérante (OCLDI) est rattaché à la sous-direction de la police judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale. Il a pour domaine de compétence la lutte contre la criminalité et la délinquance commises par des malfaiteurs d'habitude qui agissent en équipes structurées et itinérantes en plusieurs points du territoire.

²⁶³ Muscat Aurélie (capitaine), *op. cit.*, p. 30.

²⁶⁴ L'Officier Adjoint chargé de la Police Judiciaire (OAPJ) est l'équivalent, pour la gendarmerie, de l'officier de police judiciaire dans la Police Nationale.

²⁶⁵ Muscat Aurélie (capitaine), *op. cit.*, propos inédits recueillis à l'occasion d'un entretien avec Louis-Mathieu Gaspari, commandant de la Section de recherches de Metz.

Section 4 : La coopération tri-nationale (France, Allemagne, Suisse)

L'intensité de la coopération franco-allemande dans la région du Rhin est telle qu'elle a tendance à éclipser le fait que cette région voit en fait la rencontre de trois États différents, dont l'un, la Suisse, appartient à l'espace Schengen, mais pas à l'UE. Vue l'importance des échanges entre ces trois États (*I*), la coopération policière tri-nationale a été rapidement pérennisée sous deux formes : le commissariat tri-national de Bâle (*II*) et la cellule TRINAT (*III*).

I. La région tri-nationale du Rhin Supérieur²⁶⁶

L'espace tri-national franco-germano-suisse du Rhin supérieur réunit l'Alsace, la partie occidentale du Land du Bade-Wurtemberg, le Sud de la Rhénanie Palatinat et les Cantons suisses de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Soleure, Jura et Argovie. La coopération transfrontalière au sein de cet espace est l'une des plus avancées en Europe. Depuis la fin des années 1980, environ 450 projets transfrontaliers ont été mis en place dans le Rhin Supérieur.

Les trois États sont liés par l'accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux de 1996. Autour de la frontière, deux organes de coopération chapeautent toutes les activités tri-nationales : la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse (1975), qui transmet aux gouvernements les questions qui ne peuvent être réglées au niveau régional et le Dialogue franco-allemand sur la coopération transfrontalière (2009). Ce dernier organe, commun avec le Rhin supérieur et la Grande Région, réunit des représentants ministériels, des services déconcentrés de l'État et des collectivités régionales et traite des questions de coopération linguistique, policière, de sécurité sociale, de fiscalité et de transport.

²⁶⁶

Cf. Annexe 7, ci-après.



Annexe 7 : La région trinationale du Rhin supérieur (www.espaces-transfrontaliers.org)

Les caractéristiques de cet espace en font un vivier de délinquance. D'abord, les flux de voyageurs y sont importants et ne cessent d'augmenter. En 2010, on comptait 96 000 travailleurs frontaliers dans le Rhin Supérieur. En 2013, il y en avait plus de 101 500. Ensuite, c'est une zone riche mais très contrastée du point de vue socio-économique : la Suisse du Nord-Ouest générait 53 400 euros par habitant en 2010, le Pays de Bade 31 000 euros, l'Alsace 28 000 euros et le Palatinat du Sud 22 900 euros par habitant. La crise qui a secoué l'Europe a accentué les disparités.²⁶⁷

Dans ces conditions, sans surprise, police nationale et gendarmerie ont ouvert des partenariats avec leurs homologues suisses et allemands.

II. *Le commissariat tri-national de Bâle (Bureau tri-national de Bâle)*

S'agissant de la police nationale française, la DDPAF du Haut-Rhin s'est engagée dans la coopération internationale par le biais du détachement d'un officier de liaison au commissariat tri-national de Bâle, assurant, avec ses homologues suisses et allemands, la recherche et l'échange des renseignements au bénéfice des services de police, de gendarmerie et des douanes des trois pays.²⁶⁸

Elle participe de même à la mise en place de patrouilles mixtes routières ou ferroviaires dans la région dite des « trois frontières », activées à l'initiative des services de la PAF, de la police fédérale allemande et du corps des gardes frontières suisses.²⁶⁹

« Il s'agit d'un bureau de liaison comprenant des policiers des trois pays. Pour la France, il est présent un agent de liaison de la DDPAF 68 (Haut-Rhin). Ce bureau traite des demandes sur les bases de chacun des accords qui régissent les relations entre les trois pays, à savoir l'accord de Mondorf de 1997 (France/Allemagne), celui de Paris de 1998 (France/Suisse) et l'accord germano-suisse de 1999. Il ne dépend pas des CCPD et donc pas non plus de la coordination nationale. Il s'agit d'un simple bureau de liaison créé par les autorités

²⁶⁷ Brochure « 1975-2015 - 40 ans de coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur », distribuée par la Mission Opérationnelle Transfrontalière, éditée par la Conférence du Rhin supérieur, 45 pp., 2015, <http://www.conference-rhin-sup.org/fr/la-conference-du-rhin-superieur/aperçu/actualites/items/brochure-40-ans-de-cooperation-transfrontaliere-dans-le-rhin-superieur.html> [consulté le 28 juin 2016].

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ Cf. Annexe 8, ci-après.

locales. »²⁷⁰



Annexe 8 : Photographie intitulée « La coopération tri-nationale, un plus pour la PAF
du Haut-Rhin » (www.haut-rhin.gouv.fr)

1

²⁷⁰ Propos inédits recueillis à l'occasion d'un entretien avec le coordonnateur français du CCPD de Kehl, le 9 octobre 2015.

III. La cellule TRINAT

Dans le cadre des accords de coopération transfrontalière, le groupement de gendarmerie du Haut-Rhin entretient des relations permanentes avec les services de police allemands et suisses se traduisant par l'échange d'officiers de liaison et la mise en œuvre de dispositifs communs de lutte contre la criminalité.²⁷¹

« La TRINAT est une réunion des services enquêteurs des services frontaliers des trois pays (France, Suisse, Allemagne). Les services opérationnels des trois pays se réunissent une fois par mois pour échanger sur les dossiers judiciaires touchant les trois pays. Là aussi, il s'agit essentiellement de délinquance itinérante. La présidence de la TRINAT change tous les ans, la Suisse assurait la présidence et les réunions se tenaient à Bâle. L'an dernier, la présidence était assurée par l'Allemagne et la partie allemande du CCPD était chargée d'organiser les réunions. Cette année, c'est la partie française du CCPD qui a pris le relai. L'an prochain, ce sera à nouveau la Suisse. »²⁷²



Annexe 9 : Sigle du TRINAT

²⁷¹ Annuaire du Groupement de gendarmerie départemental du Haut-Rhin, édité le 6 mars 2013, <http://www.haut-rhin.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Securite/Groupement-de-Gendarmerie-Departemental-du-Haut-Rhin> [consulté le 2 juin 2016].

²⁷² Renseignements fournis par le CCPD de Kehl.

Comme on l'a vu la coopération transfrontalière dans l'espace Mondorf, on va voir les autres formes de coopération transfrontalière qui s'articulent avec le titre 2 de l'accord de Mondorf.

Les commissariats communs et des CCPD de Kehl et de Luxembourg ont donc une activité qui relève principalement du droit commun, et de la petite et moyenne criminalité (**Titre I**). Qu'en est-il des formes plus graves ou plus spécifiques de criminalité ? (**Titre II**)

Titre II : Les autres gouvernances transfrontalières de sécurité

À côté des coopérations policières évoquées dans le titre précédent et relevant de l'espace Schengen, deux types de coopérations moins généralistes existent. D'une part, la zone dite « Eurodistrict Strasbourg-Ortenau » regroupe 900 000 habitants issus de 79 communes différentes. Elle est dotée de sa propre gouvernance de sécurité, adaptée à une zone urbaine très peuplée (**Chapitre I**). D'autre part, de multiples gouvernances spécialisées composent un autre type de gouvernance de sécurité de l'espace Mondorf (**Chapitre II**).

Chapitre I : La gouvernance multidisciplinaire de sécurité dans l'espace Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

Strasbourg, qui accueille les différentes institutions du Conseil de l'Europe et le Parlement européen, est une des communes les plus importantes d'Europe. La formation de l'Euro-métropole de Strasbourg (communauté urbaine de Strasbourg (CUS), avant le 1^{er} janvier 2015) a permis de la relier à ses banlieues françaises. Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) se greffe à une structure plus large, l'Eurodistrict Strasbourg/Ortenau, qui intègre ses banlieues allemandes, en particulier la ville allemande de Kehl, à laquelle Strasbourg est reliée par des réseaux ferroviaires, piétons et routiers.

L'Eurodistrict est un espace atypique (*Section 1*), doté d'une gouvernance en matière de sécurité, laquelle a des volets préventifs (*Section 2*) comme répressifs (*Section 3*).

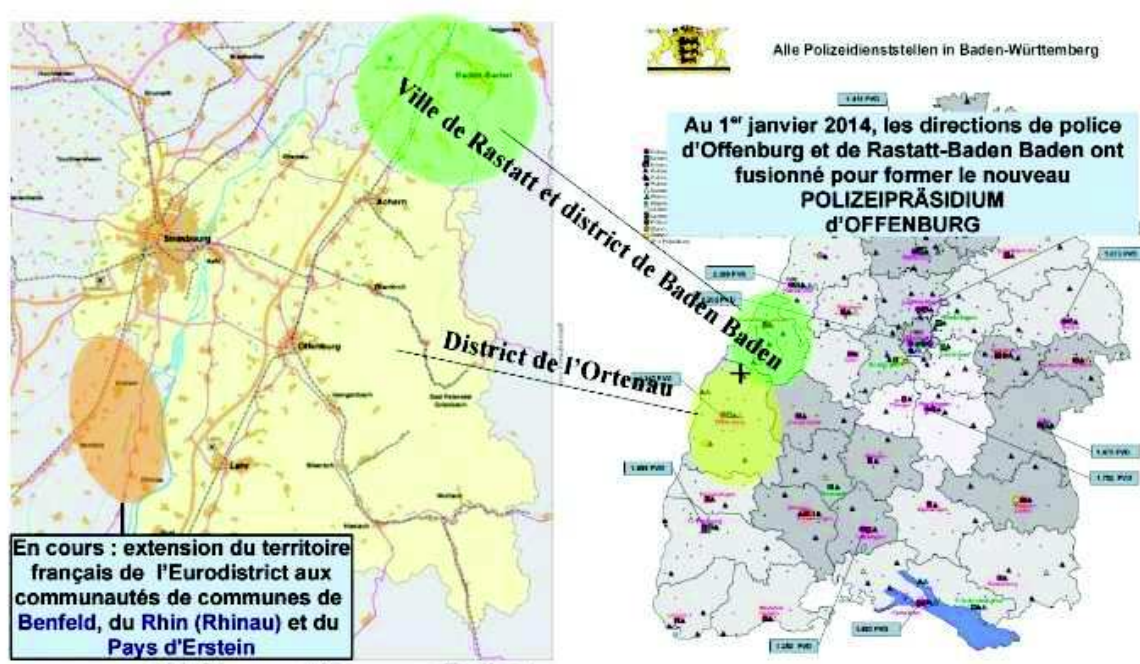


Annexe 10 : Carte de l'Eurodistrict Strasbourg/Ortenau

Section 1 : L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

Dans la zone allemande de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, l'Ortenaukreis (district de 51 communes) et ses villes principales (Offenburg, Lahr, Kehl, Achern, Haslach et Oberkirch), disposent chacune d'une force de police. Côté français, l'Eurodistrict il à l'Euro-métropole de Strasbourg (vingt-huit communes), pour partie circonscription de la police nationale et de la gendarmerie.

C'est à la fois une structure juridique complexe (I) et une zone géographique étendue où Français (II) et Allemands (III) traversent la frontière pour se livrer à leurs activités criminelles, abusant des spécificités de la zone frontalière (IV).



Annexe 11 : *Carte représentant l'extension de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau*

I. La structure juridique de l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau

L'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau est doté d'un budget et d'une structure juridique propre. C'est un groupement européen de coopération territoriale (GECT), dont les objectifs sont d'éliminer les barrières administratives entre les parties française et allemande du territoire et de faciliter ainsi la vie quotidienne de ses habitants dans les domaines tels que formalités administratives, transports, environnement, santé, sports, économie, culture, prévention et sécurité, etc. Il est doté d'un secrétariat commun installé à Kehl. Côté français, il est réglementé par le Code général des collectivités territoriales.

En mars 2011, un groupe d'experts transfrontaliers dédiés à la lutte préventive contre la délinquance, dit « Prévention - Sécurité », a été créé en son sein pour veiller à la sécurité des citoyens de part et d'autre du Rhin. Il rassemble des représentants des différents services de police des deux côtés du Rhin afin d'évoquer les sujets liés à la sécurité dans une perspective transfrontalière, de trouver de nouveaux moyens de lutter contre la criminalité et de prévenir celle-ci.

Le pilote du groupe change selon les thématiques. Il est composé de l'Eurodistrict, de la ville et de l'Euro-métropole de Strasbourg, de la ville de Kehl, de la Préfecture de la région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine (ACAL) et du département du Bas-Rhin, de la Direction départementale de la sécurité publique du Bas-Rhin, de la région de gendarmerie Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, de la *Polizeipräsidium Offenburg*, de la *Bundespolizeiinspektion*, du CCPD de Kehl, de la PAF et des parquets français et allemands.

Il réalise des actions franco-allemandes, reprises dans le Contrat Intercommunal de Prévention et de Sécurité (CIPS).²⁷³ Pour renforcer la coopération, des tandems binationaux ont été créés entre fonctionnaires de police français et allemands : ils assistent à des formations communes ou patrouillent ensemble.

Les administrations françaises et allemandes ont pour objectif d'élaborer et de réaliser

²⁷³ Un contrat local de sécurité signé en 2003 (par les 7 communes en zone Police nationale), reconduit et étendu en 2009 (Contrat intercommunal de prévention et de sécurité, pour les 7 communes en zone Police nationale et les 21 communes en zone Gendarmerie nationale). La *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance de l'Eurométropole de Strasbourg* est une politique publique à part entière sur le territoire de l'agglomération strasbourgeoise, évaluée annuellement depuis 2011.

conjointement des actions préventives en matière de :

- diminution de la délinquance et coopération/coordination du maintien de l'ordre ;
- amélioration de la sécurité routière ;
- amélioration de la compréhension juridique pour le citoyen ;
- opérations conjointes de communication.²⁷⁴

En règle générale, ce cadre permet d'expérimenter de nouvelles formes de coopération policière sur un espace urbain.

Depuis la première réunion de coordination du groupe, en novembre 2011, bon nombre de projets ont vu le jour. Une année particulièrement productive a été 2013, durant laquelle plusieurs groupes de travail ont été créés au sein du groupe « Prévention - Sécurité » :

- le Projet Tandem (formations pour l'amélioration des compétences dans le cadre de missions communes)
- l'information et la prévention contre l'usage détourné des pétards (actions transfrontalières)
- les patrouilles mixtes et apparitions publiques communes
- le marquage et la lutte contre le vol des vélos
- le dispositif Femmes en très grand danger²⁷⁵
- la coopération transfrontalière Marché de Noël.

En mai 2013, par ailleurs, une patrouille mixte à vélo a été inaugurée par la police française et la police allemande, avant d'être étendue à la gendarmerie en 2014. Les policiers à vélos patrouillent par binômes binationaux pour informer les citoyens et garantir leur sécurité. Un stand commun de la police française et allemande a aussi été tenu lors de la Foire européenne à Strasbourg, en 2013 et en 2014, puis aussi de la foire du Rhin Supérieur à Offenburg, en 2014.

En 2013, ce groupe a fait installer au sein du CCPD un relais destiné à recevoir les appels téléphoniques des femmes en très grand danger. Le CCPD dispatchera ensuite l'une ou l'autre

²⁷⁴ *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance de l'Eurométropole de Strasbourg, Bilan 2015, Orientations 2016*, p. 97.

²⁷⁵ Si les femmes se trouvent sur territoire allemand en vue d'une intervention de la police allemande, relais des appels des téléphones pour femmes en très grand danger vers le CCPD est possible (2013).

police pour réagir le plus rapidement.

En ce qui concerne la lutte contre le vol des vélos, les visiteurs à l'Eurodistrict dont le vélo a été volé peuvent se rendre sur le site <http://www.vélos-trouves.strasbourg.eu/> sur lequel l'Eurométropole de Strasbourg indique les vélos trouvés afin que les propriétaires légitimes puissent les retrouver. Sous l'impulsion du groupe d'experts, ce site a été entièrement traduit en Allemand afin d'être utilisable par tous les habitants de l'Eurodistrict.²⁷⁶

Les policiers français et allemands collaborent beaucoup lors des fêtes de fin d'année. Les lois sur l'achat de pièces d'artifice étant plus sévères en Alsace, de nombreux Français tentent de vendre des produits de contrebande allemands de l'autre côté de la frontière. Grâce à de larges campagnes d'informations et de contrôles aux frontières, la police lutte contre ces phénomènes.

Cette gouvernance de sécurité devra faire face à de nombreux défis dans le très court terme. En effet, l'arrivée prochaine du tram de Strasbourg à Kehl (ligne D) et la construction d'un quartier frontalier au Port du Rhin soulèvent de nombreuses questions juridiques, de même que l'actuelle inflation de la prostitution sur les quais strasbourgeois et le phénomène de rodéos dans des véhicules (quads, scooters et voitures de luxe) loués en liquide en Allemagne.

Côté français, ces priorités ont déjà été identifiées dans cinq des fiches d'action prospectives pour l'année 2016 créées par la « *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance de l'Eurométropole de Strasbourg* » : Approche transfrontalière de la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains (fiche 4.121), Approche partenaire des flux liés au développement des transports en commun transfrontalières (fiche 4.122), Tranquillité et sécurité publiques dans le quartier frontalier du Port du Rhin (fiche 4.123), Approche transfrontalière des comportements à risque sur l'espace public, incivilités et mise en danger des personnes et des biens, en lien avec l'économie parallèle (fiche 5.1).²⁷⁷

Ces fiches actions ont été traduites en langue allemande et remises aux membres du groupe experts lors de la réunion collégiale du 9 décembre 2015. Reste à établir un état des lieux complet du cadre juridique bi-national. Ce serait impossible sans l'Eurodistrict, qui joue un rôle

²⁷⁶ Informations disponibles sur le site de l'Eurodistrict, section « Prévention-Sécurité », <http://www.eurodistrict.eu/fr/pr%C3%A9vention-et-s%C3%A9curit%C3%A9> [consulté le 4 juin 2016].

²⁷⁷ *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance de l'Eurométropole de Strasbourg, Bilan 2015, Orientations 2016*, pp. 97-107.

d'identification des problématiques, notamment en permettant de produire des chiffres sur la délinquance transfrontalière et les problématiques transfrontalières.²⁷⁸

II. La criminalité des Français en Allemagne²⁷⁹

Sur le secteur de compétence du *Polizeipräsidium* d'Offenburg, 1437 faits imputables à 1038 auteurs de nationalité française ont été recensés en 2014 (contre 1488 faits pour 1107 auteurs en 2013). Cela représente 3,26 % de l'ensemble des faits commis sur la conscription. Près de la moitié de ces faits sont des vols (471), dont 391 vols à l'étalage, 183 sont des délits sur le patrimoine et falsifications et 170 concernant des stupéfiants (ILS).

La proportion des auteurs français parmi l'ensemble des auteurs ayant commis des infractions dans la ville de Kehl est de 12,89% (595 pour 4616 auteurs). Hors infractions à la législation sur les étrangers (qui ne peuvent concerner les auteurs français), on obtient une proportion d'auteurs français égale à 26,5% de l'ensemble des auteurs d'infractions sur Kehl (4616 auteurs dont 2246 hors ILE parmi lesquels 595 français). Ce pourcentage était de 23% en 2013.

²⁷⁸ *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance de l'Eurométropole de Strasbourg, Bilan 2015, Orientations 2016*, pp. 97-107.

²⁷⁹ Annexe 12, ci-après, Rapport d'activité 2013-2014, Bureau départemental de la sûreté et de la coopération transfrontalière (BDSCT), DDSP du Bas-Rhin, 2015 [Document de travail non publié].

-

2013

2014

Total des faits constatés sur le district de l'Ortenau		
-	-	43976
Faits constatés sur le district de l'Ortenau dont les auteurs sont des français		
Infractions contre les biens	575	471
(dont vols à l'étalage)	(554)	(391)
Coups et blessures volontaires	82	77
Infractions contre la vie	3	1
Délits sexuels	6	4
Stupéfiants	157	170
Extorsions	9	9
Escroqueries	134	140
Dégradations	33	26
Délits sur le patrimoine et falsifications	181	183
Rixes	37	37
Criminalité économique	4	15
Cybercriminalité	0	5
Criminalité environnementale	2	8
Criminalité de voie publique	35	43
Divers (armes, produits de substitution, etc.)	79	82
TOTAL	1488	1437
Ressortissants français mis en cause sur l'Ortenau		
-	1107	1038
Total des faits constatés à Kehl		
-	-	7103
Total des mis en cause à Kehl		
-	-	4616 dont 2370 ILE
Ressortissants français mis en cause à Kehl		
-	671	595

Annexe 12 : Tableau représentant la délinquance des ressortissants français dans l'Ortenau en 2013 et 2014 (Document interne du DDSP du Bas-Rhin de Police nationale, 2015)

III. *La criminalité des Allemands en France*

Les chiffres ci-après ne prennent en compte que les auteurs de nationalité allemande résidant en Allemagne. Il en ressort que cette délinquance est faible et discontinue. La seule constante concerne les infractions liées aux stupéfiants ou aux produits de substitution, certains jeunes citoyens allemands venant régulièrement se fournir à Strasbourg, notamment en fin de semaine.

Faits constatés imputables à des allemands (résidant en Allemagne) sur la Circonscription de sécurité publique(CSP) de Strasbourg²⁸⁰

-	2011	2012	2013	2014
Infractions contre les biens	7	45	3	2
(dont vols à l'étalage)	(3)	(1)	(2)	(2)
Coups et blessures volontaires	8	5	1	0
Infractions économiques et financières	1	0	0	5
Stupéfiants + subutex	23	18	12	21
Divers	6	14	4	9
Total	45	82	20	37

Annexe 13 : Tableau représentant la délinquance des ressortissants allemands dans la circonscription de Strasbourg en 2011, 2012, 2013 et 2014 (Document interne du DDSP du Bas-Rhin de Police nationale, 2015)

²⁸⁰ La Direction Départementale de la Sécurité Publique (DDSP) du Bas-Rhin de la police nationale comprend trois circonscriptions de police dépendant directement de son autorité : CSP de Strasbourg, de Haguenau et de Sélestat.

IV. Les problématiques transfrontalières identifiées par la DDSF 67

Il existe de très nombreux sujets de préoccupation commune, soit parce qu'ils touchent les deux États, soit parce que l'intérêt manifesté par une partie conduit son voisin à s'y intéresser.

Les types de délinquance frontalière constaté par le Bureau départemental de la sûreté et de la coopération transfrontalière au sein de la DDSF du Bas-Rhin, sont les suivants²⁸¹ :

- les vols à l'étalage, notamment dans les grandes surfaces de Kehl (centres commerciaux, etc.) commis par des ressortissants français.
- les conduites sous l'empire d'un état alcoolique, les ports et transports d'arme illégaux, les rixes (faits imputables aux Français attirés par l'alcool meilleur marché allemand)
- d'autres problématiques liées à la circulation routière : les poids lourds qui circulent en transit sur la route du Rhin en provenance de l'Allemagne malgré l'interdiction française, les transports exceptionnels bloqués de part et d'autre du pont de l'Europe en raison de leur poids, les autocars de tourisme en provenance d'Allemagne dont la feuille de route n'est pas renseignée (lieux de départ et de destination, nombre de passagers), les taxis allemands en cabotage à Strasbourg, la circulation en France de limousines et de véhicules de location de luxe en provenance d'Allemagne (conduites dangereuses, rodéos, transport de drogue), le stationnement anarchique des véhicules français au centre ville de Kehl, notamment sur les lignes de bus, la gestion des accidents de la circulation (différente sur les deux rives du Rhin), l'utilisation des transports en commun sans titre dans les bus et trains transfrontaliers,
- les rixes de plus en plus fréquentes dans les établissements de jeux (les Français fréquentent beaucoup les 634 machines à sous et les 28 casinos de Kehl),
- les achats de produits de substitution par des toxicomanes allemands dans la gare de Strasbourg et dans le quartier du Port du Rhin auprès des Français qui en font un trafic,
- la présence d'une forte communauté turcophone de part et d'autre des rives du Rhin au sein de laquelle certains membres se livrent à l'importation de produits stupéfiants ou à

²⁸¹ Rapport d'activité 2013-2014, *La coopération transfrontalière au sein de la DDSF du Bas-Rhin*, Bureau départemental de la sûreté et de la coopération transfrontalière (BDSCT), DDSF 67, 2015, [Document de travail non publié].

des activités économiques non déclarées ou contraire au droit des affaires,

- le blanchiment d'argent de la drogue par des réseaux turcs dans des commerces de Kehl,
- les cambriolages commis dans les deux pays par des personnes itinérantes installées provisoirement en France ou en Allemagne,
- l'exercice de la prostitution à Strasbourg par des personnes demeurant à Kehl²⁸²,
- les filières d'immigration clandestine associées au proxénétisme,
- les vols de métaux en France en partie recyclés en Allemagne depuis le durcissement de la loi française en la matière²⁸³,
- les vols de pots catalytiques recyclés en Allemagne,
- le recel d'or en provenance de France, en Allemagne,
- la vente d'artifices et pétards en Allemagne dont l'importation en France est interdite,
- les vols à la main armée commis par des strasbourgeois au préjudice des banques dans la région de Kehl et d'Offenburg,
- la problématique du maintien de l'ordre en cas d'actions revendicatives sur les axes franco-allemands,
- les événements d'ordre public de grande envergure à caractère transfrontalier (sommet de l'OTAN à Strasbourg, Kehl et Baden-Baden en 2009).

La coopération transfrontalière, qu'elle soit institutionnelle ou opérationnelle, voire simplement relationnelle, n'est pas que la réponse à des problèmes communs, dont beaucoup sont dus au caractère frontalier de la zone. Elle est aussi l'occasion d'innovation en matière préventive et en matière répressive.

²⁸² Les différences de législations entre la France et l'Allemagne face à la prise en compte de la prostitution favorisent le développement de pratiques contraires à l'ordre public. La position réglemtarisme de l'Allemagne repose sur l'existence d'une réglementation légale et administrative de la prostitution pour la contrôler. En revanche, la position abolitionniste de la France vise à supprimer toute forme d'intervention de la puissance publique encadrant l'exercice de la prostitution.

Voir *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance de l'Eurométropole de Strasbourg, Bilan 2015, Orientations 2016*, p.99.

²⁸³ La loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificatives pour 2011 du 29 juillet 2011 (publiée le 30). Ce phénomène est dû de durcissement de la loi française. Pour vendre des métaux, l'identité du vendeur est désormais obligatoire et le paiement se fait par chèque ou virement. C'est donc la fin de l'anonymat qui protégeait les voleurs.

Section 2 : La coopération dans le domaine préventif

La gouvernance de sécurité de l'Eurodistrict a permis aux polices allemandes et françaises de mener des actions préventives communes. Certaines peuvent paraître anecdotiques, comme les patrouilles à vélos (I) ou les actions contre le vol de vélos (IV) mais d'autres posent les bases d'une coopération plus généralisées, comme la formation linguistique et opérationnelle des agents (V), l'organisation d'opérations communes (III) et la création de canaux permettant de requérir des renforts ponctuellement (II).

I. Des patrouilles franco-allemandes

Des patrouilles communes, le plus souvent à pied ou à vélo, sont programmées à Kehl et à Strasbourg selon un calendrier annuel, en application de l'article 17 du traité de Prüm.

« On organise les patrouilles mixtes sur le calendrier annuel tenant compte des événements prévus. Il y a des patrouilles mixtes sur des deux côtés de territoire mais plutôt sur le sol allemand parce que les Allemands ne causent pas beaucoup de problèmes en France par rapport aux problèmes produits par les Français en Allemagne. Normalement, la patrouille est composée de deux ou trois policiers. Un ou deux policiers allemands avec un policier français en Allemagne. Le rôle du policier français en Allemagne est d'être visible, informant ce qu'il ne faut pas faire et les risques ainsi qu'en cas d'accidents se servant comme interprète. »²⁸⁴

Sa mission indiquée dans la fiche d'opération conjointe est comme suit :

« Prévention et la lutte contre la petite et moyenne délinquance, préservation de la paix publique : Occupation visible et préventive de la voie publique pour informer, rassurer, dissuader et, le cas échéant, intervenir et interpellier les auteurs d'infractions »²⁸⁵

Certaines sont dédiées à un phénomène transfrontalier particulier, comme l'importation en France des pétards et artifices acquis en Allemagne et non autorisés outre-Rhin. Les trois derniers jours de l'année, les policiers français et allemands informent la clientèle kehlaise de la réglementation et des risques encourus à l'aide d'un flyer bilingue fourni par l'Eurodistrict.

²⁸⁴ Propos inédits recueillis à l'occasion d'un entretien avec le capitaine de police chargé de la coopération transfrontalière au sein du Bureau Départemental de la Sécurité et de la Coopération Transfrontalière (BDSCT) du DDSP du Bas-Rhin, le 13 avril 2016.

²⁸⁵ Fiche d'opération conjointe / 2015-23 du DDSP du Bas-Rhin, effectuée le 6 juin 2015.

D'autres patrouilles mixtes sont organisées à l'occasion d'événements d'envergure attirant de nombreux allemands en France et inversement, comme les Marchés de Noël de Strasbourg (patrouille mixte quotidienne pendant 4 semaines) et de Gengenbach.

La patrouille franco-allemande à vélo participe au défilé du 14 juillet, place de la République, à Strasbourg.

A côté de ces patrouilles mixtes au-dessus, plusieurs patrouilles mixtes sont organisées dans la zone frontalière. Chaque service de police organise avec son partenaire outre-Rhin des patrouilles mixtes, la gendarmerie et la PAF également s'organisent avec leurs homologues allemands dans leur zone de compétence – dispersion que déplorent certains professionnels :

« Il me semble qu'il n'y a pas de coordination de patrouille mixte dans la zone frontalière, chaque service de police organise la patrouille mixte avec son homologue allemand. Il ne se partagent pas des informations sur l'organisation de patrouille. Le DIPJ de Strasbourg coopère avec le service d'enquête allemand par leur propre manière. Il n'existe pas de « tour de contrôle » aux activités exercées dans la zone frontalière.

Moi, j'informais l'organisation de patrouille mixte du DDPS 67 avec notre homologue au CCPD et je crois la PAF informe leur organisation au CCPD vu que le coordonnateur français est rattaché à la PAF. Je ne sais pas en zone de gendarmerie, ils informent le CCPD leur patrouille mixte. Il serait plus efficace, s'il y a une coordination entre plusieurs activités policières dans la zone frontalière. »²⁸⁶

D'autres considèrent au contraire que cette forme de coordination est plus souple :

« Il existe une patrouille mixte VTT police, ainsi qu'une patrouille mixte avec la gendarmerie. Le CCPD avait participé à la création de ces patrouilles. Depuis, nous ne nous en occupons plus car les services des deux services communiquent et s'organisent entre eux, par contact direct. En effet, lorsque deux services ont la possibilité de travailler ensemble directement, il n'est pas nécessaire d'alourdir le système en passant par nous.

Les patrouilles mixtes de la PAF sont gérées au niveau de la direction zonale à Metz. Il s'agit surtout de patrouilles dans les trains, où là aussi, les deux services travaillent directement entre eux sans avoir besoin de nous. Bien sûr, nous sommes toujours à leur disposition pour

²⁸⁶ Propos inédits recueillis à l'occasion d'un entretien avec la capitaine de police chargeait de la coopération transfrontalière au sein du Bureau Départemental de la Sécurité et de la Coopération Transfrontalière (BDSCT) du DDSP du Bas-Rhin, le 13 avril 2016.

*organiser des réunions de coordination ou si un nouveau projet voit le jour et que notre contribution est demandée. »*²⁸⁷



Annexe 14 : Patrouille mixte franco-allemande à Kehl (prise le 15 août 2015)

II. Des demandes de renforts ponctuelles²⁸⁸

Tous les ans, les forces de police de la zone s'adressent des demandes de renforts ponctuelles. Nous pouvons en donner de nombreux exemples.

Régulièrement, les motards de la police de Strasbourg et d'Offenburg effectuent des contrôles routiers communs avec des cibles comme, par exemple, les poids lourds venant d'Allemagne en transit sur la route du Rhin malgré l'interdiction française, les transports exceptionnels bloqués de part et d'autre du Pont de l'Europe pour dépassement de tonnage ou les taxis allemands opérant en cabotage à Strasbourg.

Fin septembre et début octobre de chaque année, la DDSP67 et le *Polizeipräsidium* d'Offenburg se coordonnent pour réaliser des contrôles aux frontières dans le cadre de la lutte contre les cambriolages de chaque côté du pont de l'Europe reliant Strasbourg à Kehl.

En 2010, 2011 et 2012, la circonscription de sécurité publique de Haguenau a fait appel à deux

²⁸⁷ Propos inédits recueillis à l'occasion d'un entretien avec le coordonnateur français du CCPD de Kehl, le 30 mai 2016.

²⁸⁸ Rapport d'activité 2013-2014, « La coopération transfrontalière au sein de la DDSP du Bas-Rhin » Bureau départemental de la sûreté et de la coopération transfrontalière(BDSCT), DDSP du Bas-Rhin, 2015 [Document de travail non publié].

fonctionnaires de police allemands à l'occasion de la spéciale du Rallye de France.

Il arrive également qu'un ou plusieurs officiers de liaison soient détachés de part et d'autre de la frontière lors d'événements communs ou risquant d'avoir des retentissements sur le pays voisin, point sur lequel nous reviendrons plus tard.²⁸⁹

Par ailleurs, chaque année, le commissariat de Kehl adresse une à deux demandes de renfort à la DDSP67 dans le cadre de son contrôle anti-délinquance renforcé (100 fonctionnaires de police) à Kehl pour prévenir les troubles à l'ordre public causés par des Français éméchés.

Kehl rencontre en effet des problèmes récurrents avec des ressortissants français. Ils sont responsables de troubles à l'ordre public, mais aussi de nombreux vols à l'étalage et agressions physiques. Comme indiqué dans les tableaux présentés plus haut, la criminalité des ressortissants français est beaucoup plus importante que celle des ressortissants allemands.

Cet état de fait semble amené à se confirmer au cours des années à venir, avec l'intégration croissante de Kehl dans la périphérie urbaine de Strasbourg, ce qui incite les acteurs de la sécurité de l'Eurodistrict à appeler à un renforcement plus pérenne des forces de l'ordre kehlaises par la police française.

III. La participation réciproque ou commune à des opérations de communication et de prévention

Les forces de police de part et d'autre de la frontière semblent se faire un devoir de participer les unes aux opérations de communication et de prévention de l'autre. Ainsi, le *Polizeipräsidium* d'Offenburg participe à la journée de la sécurité intérieure à Strasbourg, et la DDSP67 au *Blaulichttag* à Kehl.

La formation motocycliste de la DDSP67 participe aussi chaque année à des opérations allemandes de prévention à destination des motards (le *Bikertreffen* et le *Bikertag*). Les services de prévention français et allemands tiennent ensemble les journées de la sécurité routière de l'Euro-métropole de Strasbourg, tous les ans, fin mai, place Kleber, à Strasbourg.

Ces forces de police participent également ensemble à la Foire Européenne de Strasbourg et à

²⁸⁹ Par exemple, lors des manifestations sur le projet « Stuttgart 21 » de gare ferroviaire -Stuttgart-Allemagne sur la passerelle des Deux-Rives, en juin 2013, qui avaient rassemblé des activistes allemands et français. Ce projet devait transformer Stuttgart en l'un des principaux nœuds ferroviaires d'Allemagne.

la Foire du Rhin Supérieur d'Offenburg.

IV. La lutte des villes de Strasbourg et de Kehl contre le vol de vélos

La métropole de Strasbourg et tout le district de l'Ortenau ont été aménagés pour faciliter la circulation à vélo. La pratique du deux roues non-motorisé s'est répandue dans la population, accompagnée d'une augmentation parallèle des vols de bicyclettes.

Le groupe Prévention-Sécurité a résolu de coordonner la répression et la prévention de ce phénomène. Il assure une communication sur la prévention des vols par le marquage des cycles, la tenue de bases de données des vélos volés (BICYCODE en France et DASTA en Allemagne) et leur consultation croisée des deux côtés du Rhin.

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà mentionné, un site bilingue tenu par l'Euro-métropole recense les vélos trouvés.

V. La formation linguistique et opérationnelle

L'Euro-Institut de KEHL organise des séminaires sur des thématiques transfrontalières en collaboration avec les services de formation des deux pays. Ses stages ont un grand succès parmi les fonctionnaires de police.

Par ailleurs, la formation TANDEM est proposée depuis 2012 aux services de Police et de Gendarmerie du Bas-Rhin et aux polices du Land Bade-Wurtemberg. Elle organise des binômes franco-allemands ayant des fonctions comparables et privilégie la prise de contact pour une coopération directe entre les services.

Une formation est d'abord dispensée, assurant des bases communes (vocabulaire professionnel, connaissances sur l'organisation des services de polices, les cadres juridiques et les techniques opérationnelles franco-allemands, etc.). Ensuite, les fonctionnaires sont immergés dans le service de leur partenaire pendant une semaine.

La DDSP67 et le *Polizeipräsidium* sont très investis dans cette formation. Ils participent à la création des binômes entre services (il y en a déjà une dizaine).

Section 3 : La coopération dans le domaine répressif

Dans le domaine répressif, il va y avoir deux types de coopération, allant généralement de pair. Dans un premier temps, il faut aux services de police croiser leurs informations pour identifier les phénomènes criminels transfrontaliers (*I*). Dans un second temps, il leur faudra la lutte active contre ceux-ci (*II*). Nous étudierons ces doublons par le biais d'un exemple : l'articulation entre le réseau MIDAS et la cellule Caucase 67.

I. La création d'un réseau d'information tri-national : MIDAS

Sur le modèle de l'analyse criminelle des réseaux de ressortissants originaires des pays des Balkans et de l'ex-Yougoslavie développée au sein du réseau VENUS,²⁹⁰ un réseau d'information MIDAS a été mis en place en décembre 2012. Ce dernier vise à recueillir le renseignement sur tous les délinquants venus d'Europe de l'Est.

Le réseau MIDAS, géré en pratique au CCPD de Kehl, rassemble les informations en provenance de la police criminelle d'Offenbourg, du LKA de Stuttgart, du commissariat de police de Kehl, du Service interrégional de renseignement, de documentation et d'analyse sur la criminalité organisée (DIPJ) et de la gendarmerie nationale. Le réseau a récemment été présenté à la cellule TRINAT qui a décidé d'adhérer à ce réseau.

Sur le plan opérationnel, le réseau MIDAS a récemment permis d'identifier des auteurs roumains installés à Strasbourg dans une enquête de la *Polizeidirektion* de Rottweil. Elle a été reprise en compte par le LKA de Stuttgart et a abouti à l'interpellation et à l'exécution d'un MAE pour les deux Roumains en question, après l'exploitation d'une dizaine d'écoutes téléphoniques et de surveillance réalisées en France au profit des autorités allemandes.²⁹¹

Sur le plan de l'analyse criminelle stratégique, le réseau MIDAS a également permis de comprendre pourquoi la Préfecture du Bas-Rhin recevait autant de demandes de séjour de la part de Géorgiens : toutes les demandes d'asile politique adressées à l'Allemagne par des Géorgiens étaient centralisées sur Karlsruhe et traitées en 3 jours. Les demandeurs d'asile

²⁹⁰ En 2008, la sûreté départementale de DDSP 67 a été à l'origine d'un réseau de travail et d'information franco-allemand (Venus) aux vols commis par effractions commis par les ressortissants originaires des pays des Balkans et de l'ex-Yougoslavie. Midas vise aux actes de délinquance itinérante contre les biens (vols de métaux, de véhicules, à l'étalage, cambriolages, etc.) par les ressortissants des pays de l'Europe de l'Est sans distinction autre que leur origine géographique.

²⁹¹ Rapport d'activité 2013-2014, BDSCT, DDSP du Bas-Rhin, 2015 [Document de travail non publié].

déboutés étaient ensuite hébergés par les autorités allemandes à 100 kms de Strasbourg.

II. L'approche coordonnée des cambriolages par la cellule Caucase 67

Le réseau MIDAS a mis en lumière les activités criminelles de réseaux sévissant parmi ces ressortissants géorgiens.

Après une année d'observation, la DDSP 67 est entrée dans une phase proactive face à ces derniers. Sa cellule anti-cambriolages a réalisé plusieurs interpellations de Géorgiens et identifié un numéro de téléphone auquel tous les voleurs rendaient compte. Il semblait appartenir à un « surveillant régional » coordonnant l'action des voleurs dans l'est de la France, en Allemagne, en Suisse et dans le sud-est de la Belgique, ce qu'a corroboré l'OCLDI.²⁹²

Le 2 avril 2014, une co-saisine a été décidée par le parquet de Strasbourg entre la sûreté départementale du Bas-Rhin et l'OCLDI. Trois enquêteurs de la sûreté départementale et deux gendarmes travaillaient désormais à temps plein sur ce réseau sur commission rogatoire de la JIRS²⁹³ de Nancy, impliquant à temps plein les cinq fonctionnaires du groupe de surveillance de la sûreté départementale et ponctuellement le groupe de surveillance de l'OCLDI.

Le 1^{er} juin 2015, la sûreté départementale du Bas-Rhin de la police nationale a interpellé 22 personnes dans le cadre du démantèlement du réseau criminel géorgien en lien avec l'OCLDI, menant à 19 déferrements devant la JIRS de Nancy et 18 incarcérations. Le 14 septembre 2015, l'enquête Caucase 67 a conduit à 6 interpellations sur de vols et de recels de vols.²⁹⁴

Les écoutes menées ont permis de tracer l'organigramme du réseau, mettant en relief la spécialisation des voleurs entre voleurs à étalage et voleurs par effraction.

La cellule du LKA située à Kehl, qui était déjà partenaire du réseau Venus, est prête à ouvrir une enquête miroir en cas de développements en Allemagne. Le parquet *Organisierte Kriminalität* (criminalité organisée) de Stuttgart est également informé.²⁹⁵

²⁹² La DDSP 67 (police) collaborait avec l'OCLDI (gendarmes) sur le dossier des cambrioleurs serbo-croates et l'OCLDI ne connaissait pas le numéro en question mais avait connaissance du surnom utilisé par le surveillant.

²⁹³ Juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), créées par la loi du 9 mars 2004 et mises en place en octobre 2004. Les JIRS regroupent des magistrats possédant une expérience en matière de criminalité organisée.

²⁹⁴ *Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance de l'Eurométropole de Strasbourg, Bilan 2015, Orientations 2016*, p.95.

²⁹⁵ Rapport d'activité 2013-2014, BDSCT, DDSP du Bas-Rhin, 2015 [Document de travail non publié].

Chapitre II : La gouvernance de sécurité dans les domaines spécifiques

Il existe par ailleurs de multiples acteurs franco-allemands plus spécialisés. Certains, comme les cellules de coordination européenne (*Section 1*) ou les centres de formation juridique et linguistique (*Section 3*) interviennent au soutien de la coopération franco-allemande généraliste. D'autres interviennent ponctuellement, au gré des grands événements français et allemands (*Section 4*) ou dans des zones géographiques limitées (*Section 2*).

Section 1 : La cellule de coordination européenne (CCE, en allemand KOST)

L'entente de Metz a créé quatre CCE au sein des services d'enquête français et allemands, mais sans spécifier leurs missions : « *Elles sont à la disposition de l'ensemble des services chargés de la lutte contre la délinquance en vue d'assurer le bon déroulement de la Coopération. [...] Les missions confiées se font dans le respect des compétences des services centraux nationaux et dans l'observation des obligations auxquelles ils sont soumis.* »²⁹⁶

Aucun ministre n'ayant signé cet accord, il était impossible d'inclure dans le texte des missions précises engageant les services de police. En même temps, les services, régionaux et fédéraux avaient un besoin urgent de pouvoir solliciter les cellules. Comme la centralisation administrative française a permis de compenser le déficit de légalité pour un des partenaires, le texte cite les services français qui participent aux cellules, mais pas les services allemands.

« *Pour la France, la cellule de coordination est implantée au Service Régional de la Police Judiciaire de Strasbourg. Elle est composée de représentants de la Police Judiciaire, de la Police de l'Air et des Frontières, de la Police Urbaine et de la gendarmerie. Pour l'Allemagne, les cellules de coordination sont implantées : en LKA de Sarrebruck pour la Sarre, en LKA de Mayence pour la Rhénanie-Palatinat, et en LKA de Stuttgart pour le Bade-Wurtemberg.* »²⁹⁷

La pratique a défini les missions des agents : « *Les missions de la cellule ont été identifiées par le personnel de la cellule elle-même. Il s'agissait d'identifier des numéros de téléphone, de rechercher des adresses, de vérifier l'authenticité de papiers, de rechercher des comptes bancaires, d'identifier les plaques d'immatriculation, etc. Une autre grosse partie du travail consistait en interprétariat. L'aspect linguistique est déterminant pour le fonctionnement de la*

²⁹⁶ Point 20 « Mise en place de cellules de coordination » sous le titre « coopération en matière de police judiciaire » de l'accord de Metz.

²⁹⁷ *Idem.*

*coopération. On a alors établi un lexique des termes juridico-policiers franco-allemand. On fait aussi de l'interprétariat sur des opérations ponctuelles, dans des réunions, pour le procès-verbal de réunions, et pour les synthèses au directeur, et des synthèses et analyses à la direction centrale. On fait une synthèse une fois par semaine à la SCCOPOL (rattachée à la DCPJ) sur les activités importantes en matière d'entraide judiciaire dont le droit d'observation et de poursuite transfrontalières. »*²⁹⁸

L'indétermination du texte laisse à ces cellules un pouvoir d'appréciation des demandes qui leur sont adressées, exercé selon des stratégies propres à chaque cellule. C'est aussi un facteur de grande souplesse dans la gestion des structures. Ainsi, l'entrée en vigueur du traité de Mondorf, si elle a bousculé ces cellules, ne les a pourtant pas éliminées. Elles se sont réorientées et ont organisé leurs stratégies d'évolution.

Un problème vient du fait que la CCE repose sur l'entente de Metz et que le traité de Mondorf fait table rase des textes précédents. Les CCE auraient dû devenir caduques. Dans la pratique, certaines CCE existent encore avec les évolutions de ses missions et positionnements.

*« La Sarre n'est pas au CCPD donc il y a une raison de conserver sa KOST au LKA. La Rhénanie-Palatinat (à Mayence, en allemand Mainz) a gardé sa KOST au LKA jusqu'au CCPD de Luxembourg devient quadripartite (France, Luxembourg, Allemagne et Belgique). Ses effectifs ont été mutés au CCPD de Luxembourg. La KOST de Stuttgart (Bade-Wurtemberg) a été intégrée complètement au CCPD de Kehl. Par conséquent, il reste 2 CCE celle de Strasbourg et celle de Sarre. [...] Entre temps, la coopération avec la Suisse a pris de l'ampleur, avec l'accord du 11 mai 1998, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2000. En 2003, le SRPJ de Strasbourg transformé en DIPJ de Strasbourg, regroupe SRPJ de Strasbourg, SRPJ de Nancy et SRPJ de Reims.²⁹⁹ Ce qui permet de s'occuper des autres frontières de la Belgique et du Luxembourg. C'est alors une vraie Coordination européenne. La CCE de Strasbourg désormais coordonne avec 4 pays (Allemagne, Suisse, Belgique et Luxembourg). »*³⁰⁰

La CCE de Rhénanie-Palatinat a finalement rejoint l'effort de construction d'un CCPD quadripartite au Luxembourg et la CCE de Stuttgart a été intégrée au CCPD de Kehl. A

²⁹⁸ Entretien avec le commandant en chef de la CCE au sein de la DIPJ de Strasbourg le 5 juin 2015.

²⁹⁹ Directions Interrégionales de Police Judiciaire (DIPJ) mises en place à partir de 2003 par un décret du 24 avril 2003 sur la réforme des structures territoriales de la DCPJ.

³⁰⁰ Entretien avec le commandant en chef de la CCE au sein de la DIPJ de Strasbourg le 5 juin 2015.

Strasbourg, la CCE subsiste avec son homologue de Sarre, mais avec des évolutions.

La CCE de Rhénanie-Palatinat a envoyé ses effectifs au CCPD de Kehl, mais elle est restée ouverte dans un premier temps parce qu'elle était liée par des relations de travail internationales dépassant les limites de l'espace Mondorf. Elle fait le relais avec les deux autres CCE franco-allemandes.

En effet, la CCE de la Sarre (cellule franco-allemande du LKA de Sarre), elle, reste en l'état. Elle n'a pas investi de personnel dans le CCPD de Kehl. En raison de leurs liens de proximité avec le Luxembourg, les LKÄ de la Sarre et de la Rhénanie-Palatinat ne souhaitaient pas démanteler leurs services de coopération au seul profit du CCPD de Kehl, essentiellement tourné vers la France.

Une autre raison de conserver les CCE de Strasbourg ou de la Sarre est leur spécialisation dans la grande délinquance, le renseignement et l'accès au renseignement. Il y a un intérêt à assurer à ces services un accès privilégié aux renseignements des services partenaires.

« Pour la Sarre, il n'y a jamais eu de fonctionnaires ici car c'est un très petit Land avec peu de fonctionnaires. Mais la Sarre pouvait effectivement nous appeler car faisant partie de l'espace Mondorf. Pour le Rheinland-Pfalz, il y avait de effectifs du LKA de ce land présents au CCPD de Kehl. Puis, il y a quelques années a été créé le CCPD du Luxembourg qui regroupe la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique. Le CCPD du Luxembourg est donc devenu compétent pour la zone Mondorf, incluant la Sarre et la partie du Rheinland-Pfalz. Les fonctionnaires de ce Land en poste à Kehl ont donc été mutés au Luxembourg. Mais il faut préciser que le CCPD du Luxembourg n'est ouvert qu'en journée. Les demandes de cette partie de l'Allemagne nous arrivent donc lorsque le CCPD du Luxembourg est fermé. »³⁰¹

La CCE de la DIPJ de Strasbourg fonctionne 24 h sur 24. Elle est composée de quatre policiers et une secrétaire. Un agent est détaché au CCPD de Kehl et l'autre est détaché au CCPD de Luxembourg. Elle a aussi un correspondant au CCPD de Genève et un correspondant à la CCE de la Sarre, ainsi qu'un officier de liaison de gendarmerie à Bâle.

Elle est également en contact avec la SCCOPOL, Europol et la Direction de la Coopération Internationale (DCI). Appartenant à la DIPJ, elle assure aussi le relais avec le SRPJ de Nancy et de Reims, ainsi qu'avec les antennes de la police judiciaire de Metz et de Mulhouse. Elle

³⁰¹ Entretien avec le coordonnateur français du CCPD de Kehl, le 8 octobre 2015.

travaille avec la BRI³⁰² de Strasbourg qui se charge de la surveillance, de la filature, de l'interpellation et de la reprise des observations transfrontalières (articles 40-1 et 40-2 de la CAAS).

Elle constitue un « réseau interrégional de la coopération policière transfrontalière ». Elle a trois missions principales :

1) L'entraide judiciaire et la coordination de l'action transfrontalière

- droit d'observation (art. 40 de la CAAS)
- droit de poursuite (art. 41 de la CAAS)
- assistance à l'exécution de Commission Rogatoire Internationale (CRI)
- article 39 paragraphe 2 de la CAAS
- article 14 paragraphe 2 de l'accord de Mondorf.

2) L'échange de renseignements

- canal Interpol, traitement de BCN
- échange Prüm
- demandes adressées au PCC-SCCOPOL³⁰³
- article 39 paragraphe 1 de la CAAS
- article 46 de la CAAS
- article 95 à 100 de la CAAS (signalement SIS).

3) L'expertise linguistique

- Interprétariat
- Traductions
- Réunions de travail opérationnelles et stratégiques.

³⁰² Brigade de Recherche et d'Intervention (BRI), communément appelées brigade antigang ou Antigang, est l'unité d'enquête et d'intervention de la police judiciaire française. Les BRI dépendent de l'Office central de lutte contre le crime organisé (OCLCO) et sont mises à disposition des DRPJ ou DIPJ.

³⁰³ Afin d'assurer la transversalité nécessaire aux trois canaux de coopération (Interpol, Europol, Schengen), par nature séparés techniquement et juridiquement, un Point de Contact Central (PCC) a été installé à la SCCOPOL en août 2004. Il a pour fonction essentielle d'accompagner les services répressifs français dans le choix du meilleur outil de coopération policière. Voir www.police-nationale.interieur.gouv.fr.

Section 2 : La compagnie de gendarmerie fluviale franco-allemande (CGFFA) sur le Rhin

Comme on l'a déjà souligné plus haut, assurer la sécurité sur le Rhin est un des enjeux fondamentaux de la coopération policière franco-allemande. En réalité, le fleuve est au centre de tous les intérêts en Europe. Long de 1230 km, il prend sa source dans les Alpes. Il traverse ou longe six États : la Suisse, le Liechtenstein, l'Autriche, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas. L'Allemand est la langue officielle de la navigation sur le Rhin. Du point-de-vue purement franco-allemand, il constitue une frontière et un cordon ombilical économique.

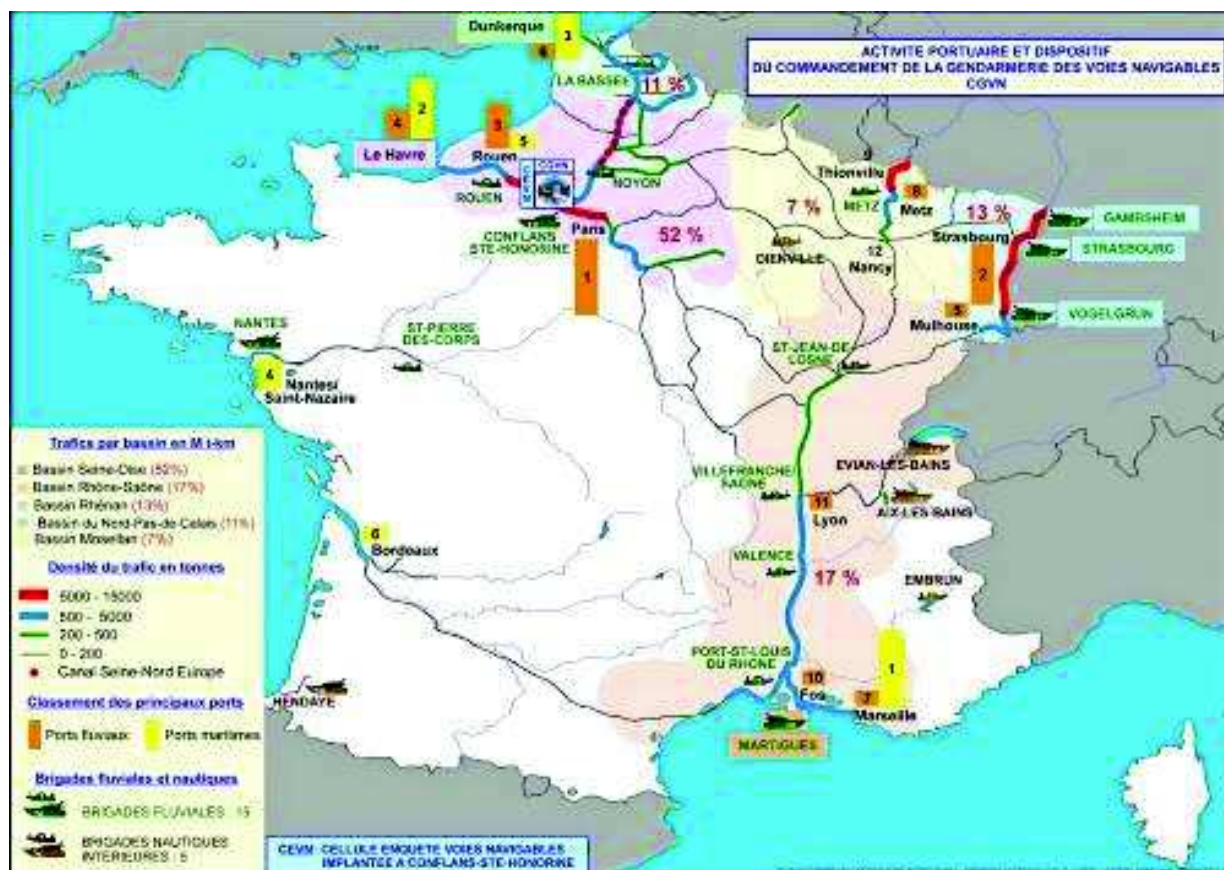
Ce n'est donc pas une surprise qu'il ait ses propres services de sécurité, de part et d'autre de la frontière : côté français, la compagnie fluviale de gendarmerie (CFG) du Rhin et, côté allemand, la protection fluviale allemande (*Wasserschutzpolizei*). Ces deux services sont purement frontaliers quant à leur terrain d'action et totalement généralistes quant à leur activité. Ils ont un monopole complet sur le Rhin et ses rives. Ni la PAF, ni le BGS (actuelle *Bundespolizei*), ni les douanes n'ont compétence sur la zone fluviale. Ils se distinguent aussi par leur mission de contrôle de la navigation et du transport marchand sur le Rhin, bien qu'ils soient aussi responsables, en général, de la sécurité des personnes et des biens dans la zone fluviale.

Ils sont intégrés chacun dans leur hiérarchie nationale. Côté français, la région de gendarmerie d'Alsace a l'ascendant hiérarchique et le Parquet de Strasbourg, la direction fonctionnelle pour les affaires pénales. Côté allemand, le poste de police fluviale de Kehl est hiérarchiquement et fonctionnellement rattaché à la direction de la police fluviale de Mannheim.³⁰⁴

Tous deux ont reçu les plus hautes louanges. Le chef d'escadron Nicolas Künkel, commandant de cette unité franco-allemande a par exemple affirmé que « *la Compagnie fluviale de gendarmerie de Strasbourg est sans doute l'un des exemples les plus emblématiques de la coopération transfrontalière. La mutualisation des hommes et du matériel est totale.* »³⁰⁵

³⁰⁴ Azilis Maguer, *Les frontières intérieures Schengen*, 2004, p.60.

³⁰⁵ PUPIN Gaëlle (capitaine), « Une coopération franco-allemande au fil de l'eau », *Revue GEND'Info*, n° 376, p.34, avril 2015.



Annexe 15 : Carte de l'activité de police fluviale de la gendarmerie (Document officiel de la gendarmerie)

Dans ce contexte, la première unité de police binationale opérationnelle en Europe, la compagnie de gendarmerie fluviale franco-allemande (CGFFA) sur le Rhin a vu le jour quand les agents français et allemands ont pris l'habitude de naviguer ensemble dans les années 1990. A partir d'actions communes sporadiques, les traités et accords relatifs à la coopération policière transfrontalière ont instauré des patrouilles communes, des exercices conjoints de plongée, des stages d'immersion dans les unités, etc.

En 2008, pour la première fois, on évoque la création d'une unité opérationnelle sur le Rhin qui rassemblerait les gendarmes de la CFG d'Alsace et les policiers de la *Wasserschutzpolizei* et leurs groupes de commandement respectifs au sein d'une structure commune. La décision est prise en 2010.³⁰⁶ Après une phase expérimentale, de mai à décembre 2011,³⁰⁷ la CPGQ est inaugurée, le 9 mars 2012, pour permettre des interventions plus efficaces sur le Rhin.

Aujourd'hui, les patrouilles sont mixtes, de même que les moyens et les locaux, et le commandement de la CGFFA est bicéphale, paritaire. Il est installé à Kehl. Il commande deux brigades fluviales franco-allemandes, l'une à Gambenheim (Allemagne) et l'autre à Vogelgrun (France). Les services sont organisés par un logiciel spécialement dédié, sous l'autorité des deux chefs de la CGFFA et des commandants des brigades fluviales.

Les moyens de la CGFFA sont importants : 26 gendarmes français, 29 policiers allemands (plongeurs, pilotes, techniciens, etc.) au sein de trois unités, plusieurs vedettes de 17 mètres, cinq vedettes plus légères, un sonar de précision destiné à la recherche de personnes et de biens dans des conditions extrêmes, un financement européen.³⁰⁸

L'unité est compétente sur les 185 km du Rhin³⁰⁹ de Bâle à Baden-Baden et sur les dix-huit départements de la zone de défense et de sécurité Est.

³⁰⁶ En février 2010, lors du 12e conseil des ministres franco-allemand, Angela Merkel et Nicolas Sarkozy avaient décidé de la création de cette brigade fluviale "au titre d'une action forte de coopération bilatérale".

³⁰⁷ À l'occasion d'un test, de mai à décembre 2011, 443 patrouilles communes ont été menées, contre 84 en 2010. Elles ont conduit au contrôle de 489 bateaux. Les infractions ont logiquement augmenté avec 154 faits relevés au lieu de 111 en 2010. « L'amitié franco-allemande en vogue à la gendarmerie », *20 minutes*, 12 mars 2012, <http://www.20minutes.fr/strasbourg/896093-20120312-amitie-franco-allemande-vogue-gendarmerie> [consulté le 3 mai 2016].

³⁰⁸ PUPIN Gaëlle (capitaine), « Une coopération franco-allemande au fil de l'eau », *Revue GEND'Info*, n° 376, p.35, avril 2015.

³⁰⁹ Entre les frontières suisses au sud et allemandes au nord.



Annexe 16 : Photographie « La collaboration franco-allemande sur le Rhin (G. Varela, www.20Minutes.fr, 2012)

Quant à ses missions, la principale est le contrôle de la navigation de commerce et de plaisance sur le Rhin conformément à la convention de Mannheim de 1868 qui consacre la libre circulation et le statut international du fleuve mais « [elles] vont du contrôle des bateaux professionnels et de plaisance aux atteintes à l'environnement, en passant par des enquêtes subaquatiques et la protection des institutions européennes à Strasbourg. Nous intervenons principalement sur le Rhin, mais aussi sur des voies plus petites comme l'Ill et des zones de baignade aménagée. »³¹⁰

Plus précisément, les personnels vont pouvoir effectuer des :

- Constatations et enquêtes à l'occasion des accidents fluviaux, incidents et événements divers intervenant sur des bateaux (manifestations festives, cambriolages, etc.) ;
- Contrôles des établissements de loisirs aquatiques (associations et clubs de plongée, de voile, de kayak, de bases de loisirs aménagés) ;
- Constatations des atteintes à la santé publique et à l'environnement (pollutions, police de la pêche, respect des prescriptions relatives aux réserves naturelles) ;
- Contrôle des trafics illicites en développement (travail illégal, consommation et trafic de stupéfiants, contrôle du transfert transfrontalier des déchets) ;
- Constatations judiciaires subaquatiques par son noyau de plongeurs ;
- Engagement des plongeurs sur les autres voies et plans d'eau dans la zone de défense et de sécurité Est.³¹¹

Quelques missions spécifiques, comme le transfert transfrontalier des déchets, vont requérir une certaine expertise, donc des formations communes sont organisées. Le commandement de gendarmerie des voies navigables organise le premier niveau de formation au sein même de la compagnie à Kehl. En contrepartie, la *Wasserschutzpolizei* offre une formation continue, à Karlsruhe, en Allemagne.³¹²

La mixité de la CGFFA est un atout opérationnel, ce que peuvent illustrer ces deux

³¹⁰ Selon le chef d'escadron Nicolas Künkel, commandant de la CGFFA: *L'amitié franco-allemande en vogue à la gendarmerie*, 20 minutes, 12 mars 2012, <http://www.20minutes.fr/strasbourg/896093-20120312-amitie-franco-allemande-vogue-gendarmerie> [consulté le 3 mai 2016].

³¹¹ Les brigades fluviales franco-allemandes interviennent principalement sur le Rhin mais aussi sur des voies plus petites comme l'Ill et des zones de baignade aménagée.

³¹² PUPIN Gaëlle (capitaine), *op. cit.*, p.35.

exemples :

« 12h30, à Strasbourg. L'unité est appelée pour une découverte de cadavre, immergé près d'une écluse. La patrouille mixte est composée d'une équipe mixte de plongeurs et de surveillants de surface. Pendant que le policier allemand et le gendarme prennent les premiers renseignements, les enquêteurs subaquatiques fixent la scène et effectuent des prélèvements en surface et en profondeur. Dans ces unités communes, les plongeurs français ont la qualification de techniciens en enquête subaquatique.³¹³ Ce n'est pas le cas des Allemands. En revanche, ceux-ci sont qualifiés en matière de recherche de munitions et de déminage. »³¹⁴

Ces unités sont fortes de la complémentarité des deux services.

« A bord d'une vedette allemande de 17 mètres, une patrouille fluviale sillonne le Rhin. 16 heures, un binôme franco-allemand monte à bord d'un automoteur long de 135 mètres. Il vérifie les documents propres à la navigation et autorisant le transport des matières dangereuses. Tout est en règle et le batelier peut repartir. Certains bateliers pourraient être tentés de se soustraire au contrôle en changeant de rive. C'est inutile car l'équipe est systématiquement mixte. »³¹⁵

L'apport majeur de la compagnie, c'est le partage des compétences. Les Allemands ont accès à des plongeurs français spécialisés dans la police technique et scientifique. De la même façon, par exemple, les Français bénéficient de l'expertise des Allemands en matière de recherche de munitions et de déminage.³¹⁶

Malheureusement, elle pâtit du manque d'harmonisation juridique entre les systèmes allemands et français, entre lesquels la procédure et les peines vont varier. En pratique, l'agent qui commence le contrôle fait valoir son droit, peu importe la localisation du bateau sur le Rhin.

³¹³ Ils sont formés à ces techniques après une formation d'un mois à Antibes, doublée d'examens médicaux et de tests pratiques tous les 3 mois, afin de confirmer l'aptitude du plongeur.

³¹⁴ PUPIN Gaëlle (capitaine), *op. cit.*, pp.34-35.

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ *Ibid.*, p.35.

Section 3 : L'Euro-Institut de Kehl et l'école de Lahr

Au titre des institutions essentielles de la coopération franco-allemande, on ne peut pas négliger celles qui se chargent de la formation des personnels. Elles ont permis de surmonter deux types de difficultés : celles liées aux différences juridiques entre France et Allemagne (*I*) et la barrière de la langue (*II*).

I. L'Euro-Institut de Kehl

Après les développements précédents, il est inutile de souligner l'importance des échanges entre les services de police français et allemands. Le besoin s'est rapidement fait sentir de former les agents appelés à intervenir sur la frontière franco-allemande aux aspects juridiques et linguistiques du travail de coopération.

Plusieurs organismes ont créé ou développé une activité de formation spécialisée sur ce point. Se distingue de leur nombre l'Euro-institut. Créé en 1993 et doté du statut juridique de groupement européen d'intérêt économique (GEIE), ce centre de formation continue régional est doté d'une direction franco-allemande et recevant des financements français et allemands. Il offre des formations aux entreprises et aux administrations publiques au contact du voisin d'outre-Rhin.

Son offre inclut des formations franco-allemandes « Coopération policière et judiciaire » destinées aux services frontaliers de sécurité. Elles fournissent les connaissances et compétences nécessaires aux policiers, gendarmes et magistrats pour une coopération franco-allemande policière et judiciaire efficace : il s'agira notamment de leur donner une compréhension de la procédure pénale des deux pays, une connaissance des structures et des modes de travail du partenaire ainsi qu'un éveil aux enjeux particuliers liés à la communication. Par des exposés, des échanges, des ateliers, des exercices et des visites, les participants sont formés conjointement avec leurs collègues étrangers à répondre aux défis particuliers du travail en région frontalière.

Déjà depuis 1994, la formation de l'Euro-institut s'est enrichie de séminaires franco-allemands. Depuis l'an 2000, un comité de pilotage franco-allemand organise avec l'Euro-Institut, tous les ans, cinq séminaires comprenant, en tout, huit journées de formation avec

traduction simultanée.³¹⁷

En 2015, cinq séminaires étaient programmés :

- Organisation et missions de la Police, de la Gendarmerie et de la Justice en France et en Allemagne (10-11 mars) ;
- Aspects théoriques et pratiques des procédures pénales transfrontalières (23-24 avril) ;
- Vols et bandes organisées - un défi particulier en région frontalière (23-24 juin) ;
- Faux et usage de faux - Mesures juridiques et techniques de la lutte contre les fraudes documentaires (6 octobre) ;
- Immigration irrégulière – La lutte contre les réseaux de passeurs (17 novembre).³¹⁸

Les deux premiers séminaires ont lieu tous les ans mais les autres varient d'année en année. L'approche est thématique et en relation avec les besoins du terrain : application de l'accord de Schengen, criminalité organisée, délinquance des mineurs, immigration clandestine.

Entre 2000 et 2014, cet institut a formé ainsi environ 2,860 gendarmes, policiers et magistrats.

II. Le Centre de formation linguistique commun de Lahr

Le Ministère de l'Intérieur du Bade-Wurtemberg avait adressé, à la fin de l'année 1998, une demande au Directeur général de la gendarmerie française, en vue de créer un centre commun de formation linguistique franco-allemande. Une commission avait été réunie, durant laquelle la gendarmerie s'était engagée à assurer des cours, dispensés à Lahr en Allemagne. L'école avait ouvert très rapidement.³¹⁹

Ainsi, le deuxième centre de formation à la coopération transfrontalière franco-allemande, « l'école de langue de Lahr », est créée par la gendarmerie nationale et la police de Bade-Wurtemberg en 1999.³²⁰

Auparavant, la formation s'était faite par le biais de stages pour les gendarmes, tandis que les

³¹⁷ Pour la France, le ministère de la Justice, la Police nationale et la Gendarmerie nationale sont représentés, pour l'Allemagne le ministère de la Justice de Baden-Württemberg et la Polizei de Baden-Württemberg sont représentés, ainsi que l'Eurodistrict.

³¹⁸ Programme annuel de séminaire franco-allemand 2015 « Coopération policière et judiciaire » obtenu au cours de l'entretien du 13 avril 2016 avec la capitaine en charge de la coopération transfrontalière au sein du DDSP du Bas-Rhin, qui se trouvait avoir elle-même participé à ces séminaires en tant qu'instructrice.

³¹⁹ Azilis Maguer, *op. cit.*, p.101.

³²⁰ *Ibid.*

policiers allemands recevaient des cours de langue à l'école de police du Land du Bade-Wurtemberg, à Freiburg. C'était une formation relativement insuffisante et qui handicapait les deux partenaires bien davantage que les difficultés juridiques de la coopération transfrontalière de proximité : plus la coopération a une dimension opérationnelle, plus il est nécessaire de négocier et de communiquer de vive voix avec le collègue étranger.

La gendarmerie procède à une sélection des candidats. Ils doivent, dans leurs activités, avoir besoin de maîtriser l'allemand, donc l'offre est quasiment réservée aux agents travaillant à la frontière allemande ou en Moselle, et des gendarmes envoyés en mission à l'étranger (en Allemagne ou en ex-Yougoslavie, très germanophone).³²¹

Formellement, l'école de Lahr est réservée aux agents des deux services créateurs mais elle ouvre ses portes aux candidats d'autres services de sécurité (douanes, police nationale, *Bundespolizei*). Elle propose des stages de perfectionnement en langue française ou allemande. Elle forme, dans les deux langues, à l'utilisation du langage juridique et policier. Elle offre l'opportunité de visiter des unités homologues, de réaliser des binômages, etc.

L'école de Lahr a indubitablement contribué à améliorer la coopération policière franco-allemande.

³²¹ Azilis Maguer, *op. cit.*, p.102.

Section 4 : Les brigades européennes

Les décisions 2008/615/JAI et 2008/616/JAI du 23 juin 2008, dites « décisions de Prüm », approfondissent la coopération transfrontalière entre les autorités policières et judiciaires des pays de l'UE en vue de lutter plus efficacement contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière. Elles prévoient notamment l'organisation de patrouilles communes et d'opérations conjointes dans le cadre de la prévention des infractions pénales et du maintien de l'ordre et de la sécurité publique.

La décision Prüm (2008/615/JAI), à son article 17, chapitre 6 « Coopération policière » (déjà évoquée), prévoit aussi des opérations conjointes lors des événements de grande envergure, comme le G20 ou le championnat de football de l'Euro 2016. L'ASI transmet une demande de création du Commissariat européen à la DCI, et la DCI transmet cette demande à la direction centrale pertinente.

Suivant ce mécanisme, chaque année, les services opérationnels français accueillent des fonctionnaires et des agents au sein de leurs unités. Ainsi, en 2015, près de 150 personnels étrangers ont été détachés en France au gré des manifestations (Eurokéennes de Belfort, grande braderie de Lille, Tour de France, etc.) et une vingtaine de gendarmes français ont été envoyés à l'étranger dans le cadre de ces brigades européennes.³²²

Point de contact national, la DCI travaille à ce titre en lien étroit avec la gendarmerie nationale, la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP), la préfecture de police de Paris et les ASI. Parmi ces ASI, celui de Berlin, placé au sein du Service de sécurité intérieure (SSI) de l'Ambassade de France en Allemagne.

« Pendant du Ministère de l'Intérieur dans les ambassades, le SSI appartient au réseau de la DCI, qui est elle-même commune à la police et à la gendarmerie nationales. Cette dualité se retrouve dans la composition du service, dont l'attaché est commissaire divisionnaire et son adjoint chef d'escadron. Ils représentent conjointement nos deux forces de sécurité intérieure dans le pays d'accueil.

Dans l'ambassade, le SSI se résume à l'attaché de sécurité intérieure, son adjoint et une secrétaire mais il peut se reposer sur trois officiers de liaison détachés dans des agences

³²² Céline Morin (capitaine), « Coopération : un renforcement constant », *Revue GEND'Info*, n° 376, p.26, avril 2015.

fédérales allemandes. L'un collabore avec la Bundespolizei, notamment compétente en matière de surveillance des frontières. Deux autres, dont un spécialiste de l'antiterrorisme, collaborent avec le BKA, qui a un certain nombre de compétences opérationnelles en matière de lutte contre le crime organisé (trafic de stupéfiants à caractère international, blanchiment, faux monnayage) et le terrorisme.

(...) Le SSI a avant tout une fonction de mise en relation et de facilitateur. Sa première vocation est la coopération opérationnelle dans les enquêtes. Elle relève en premier lieu de la responsabilité des officiers de liaisons. Ils sont impliqués dans la mise en œuvre de commissions rogatoires internationales (CRI) et facilitent l'échange d'informations dans le cadre d'enquêtes judiciaires portant sur le trafic de stupéfiant, le proxénétisme ou encore des affaires liées à l'usage de faux documents de voyage. »³²³

En sens inverse, en raison de ses personnels ressources germanophones, la DDSP du Bas-Rhin est sollicitée chaque année par les instances nationales pour répondre aux sollicitations des *Länder* (qui transitent donc via Berlin, l'Ambassade de France) à l'occasion de manifestations d'envergure fréquentées par du public français. Cette coopération se fait par le biais des commissariats européens.

Les personnels de la DDSP⁶⁷ se sont ainsi illustrés au sein des dispositifs de sécurité de la coupe du monde féminine de football à (Bielefeld, 2010), du festival « Rock am ring » (Rhénanie Palatinat, 2010, 2011, 2014) ou encore, chaque année, lors de l'*Oktoberfest* de Munich. Ils participent par ailleurs aux journées porte-ouverte de la BKA de Wiesbaden, où ils représentent la police française.³²⁴

³²³ MONNIEZ Sophie, Rapport de stage de master, « Service de sécurité intérieure (SSI) de l'Ambassade de France en Allemagne », Université de Strasbourg, 13 avril 2015 – 12 juin 2015, p.7.

³²⁴ Rapport d'activité 2013-2014, Bureau départemental de la sûreté et de la coopération transfrontalière (BDSCT), DDSP du Bas-Rhin, 2015 [Document de travail non publié].

Conclusion

L'étude de la coopération franco-allemande est révélatrice des forces des coopérations policières bilatérales et également multilatérales en Europe.

Face à d'énormes pays comme la Russie ou les États-Unis, l'Europe est un puzzle et les réalités du terrain ont forcé les Hommes à coopérer au-delà des lignes géographiques. C'est une dynamique irrépressible, et irrépressible aussi est le développement parallèle de la coopération entre les forces de l'ordre nationales.

Leur capacité à assurer conjointement la sécurité de territoires (un fleuve européen majeur, une des zones urbaines les plus denses de l'UE, des terres rurales, etc.) illustre assez le succès de cette stratégie.

En marge de ce constat positif, il faut néanmoins rappeler que la question majeure de la coopération franco-allemande n'a pas été résolue : nos organisations administratives sont très difficilement compatibles. Les relations entre un État fédéral ne conservant qu'une compétence minimale en matière de maintien de l'ordre et un État aussi centralisé que la France ne sont jamais faciles.

Le CCPD, créé par l'accord de Mondorf, a tenté de concilier ces systèmes si différents. D'un côté, il regroupe en son sein tous les acteurs de sécurité (SP, PJ, PAF de la Police, la Gendarmerie et des Douanes et tous leurs homologues allemands) et, de l'autre, il permet une coopération étroite entre parquets territorialement compétents.

Avant Mondorf, les accords franco-allemands ne forgeaient de partenariats qu'entre un acteur public de chaque nationalité. Même sans impliquer directement une coordination effective entre leurs services, la CAAS et Mondorf les rendent désormais, tous au même titre, acteurs de la gestion de la sécurité dans la zone.

Dans la pratique, la coopération des forces de l'ordre française et allemande fonctionne de manière aussi dynamique que les accords franco-allemands permettent. Les partenaires outre-Rhin utilisent pleinement les possibilités qu'ils offrent, tout en évaluant sans cesse leur adaptation des bases légales de la coopération. Ils ne cessent de chercher de nouveaux moyens juridiques et techniques d'améliorer la coopération.

Le protocole signé le 20 avril 2016, à Metz, illustre parfaitement les efforts des deux côtés en

ce sens. Il prévoit l'emploi d'aéronefs pour les poursuites, surveillance, enquêtes, recherches, etc. dans la zone frontalière, ce qui n'était pas possible jusqu'à présent.

Ainsi, des solutions ont été trouvées, parfois développées localement, parfois proposées par l'UE ou l'espace Schengen, mais elles ont été souvent ajoutées à la complexité des organisations françaises et allemandes. Les lourdeurs administratives ne sont jamais souhaitables face à des impératifs comme la prévention et la répression des infractions pénales. C'est d'autant plus vrai à l'heure où la simplification administrative est devenue un mot d'ordre européen.³²⁵

Par ailleurs, les compromis trouvés font figure d'expédients alors que les pays européens peuvent très facilement prévenir de nouveaux dilemmes en harmonisant leurs administrations. Il ne s'agit pas, bien sûr, d'uniformiser nos forces de police³²⁶ mais peut-être, simplement, de s'inspirer les uns des autres quant aux grandes lignes de notre fonctionnement administratif. La réforme territoriale en cours en France (avec, surtout, la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », promulguée le 7 août 2015) semble engager le pays dans cette direction.³²⁷

Maintenant que les gouvernements européens ont été obligés de reconnaître la nécessité d'une harmonisation des structures publiques, le nouveau dilemme de la coopération sera sans doute de déterminer lesquelles de nos particularités sont sources de lenteur et en même temps lesquelles sont sources de richesse.

³²⁵ La Commission européenne va jusqu'à la considérer comme une solution à la crise, <http://www.gouvernement.fr/action/le-choc-de-simplification>. [consulté le 3 avril 2016].

³²⁶ Il est évident que, dans bien des cas, les originalités respectives de la France et de l'Allemagne ont conduit à de la complémentarité, non à des incompatibilités, comme le montre très bien l'exemple de la CGFFA.

³²⁷ Commission des Affaires européennes, *Regards croisés franco-allemands sur l'organisation territoriale*, Table-ronde (KRAMP KARRENBAUER Annegret, ministre-présidente du land de Sarre, et FRIEDRICH Peter, ministre du land de Bade Wurtemberg, chargé du Bundesrat, des Affaires européennes et internationales), 25 novembre 2014, <http://videos.senat.fr/video/videos/2014/video25648.html> [consulté le 13 mai 2016].

Bibliographie

Ouvrages

HAGUENAU-MOIZARD Catherine, GAZIN Fabienne, LEBLOIS-HAPPE Jocelyne, « les fondements du droit pénal de l'Union européenne », collection paradigme-master, *Larcier*, Bruxelles, 2016.

JACQUÉ Jean Paul, « Droit institutionnel de l'Union européenne », *Dalloz*, 2015.

VLAMYN Hervé, « Droit de la police », *Vuibert*, 5^{ème} édition, août 2014.

FOURMENT François, « Procédure pénale », collection paradigme, *Larcier*, Bruxelles, 14^{ème} édition, août 2013.

HUFNAGEL Saskia, « Policing Cooperation Across Borders », *Ashgate*, Great Britain, 2013.

PRIOLLAUD, François-Xavier et SIRITZKY, David, « Traités européens après le traité de Lisbonne », *La documentation Française*, Paris, 2013.

KLIP André, « European Criminal Law », *Ius Communitatis Series Volume 2*, Cambridge-Antwerp-Portland, *Intersentia*, 2^{ème} édition, United Kingdom, 2012.

PAULIAT Hélène, « La sécurité intérieure en Europe : entre protection des citoyens et frénésie sécuritaire ? », *Entretiens Universitaires Réguliers pour l'Administration en Europe*, *Pulim*, Limoges, avril 2010.

FLAESCH MOUGIN Catherine, « Union européenne et sécurité, Aspects internes et externes », *Bruylant*, Bruxelles, 2009.

MAILLARD Jacques (de), WYVEKENS Anne, « L'Europe de la sécurité intérieure », *La documentation française*, Paris, février 2008.

BARBE Emmanuel, « L'espace judiciaire européen », *Documentation française*, Paris, 2007.

GARCIA-JOURDAN Sophie, « L'émergence d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice », *Bruylant*, 2005.

MAGUER Azilis, « Les Frontières intérieures Schengen – Dilemmes et stratégies de la

coopération policière et douanière franco-allemande », *Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht*, édition Iuscrim, Fribourg, 2004

MAGUER Azilis, « La coopération policière transfrontalière, moteur de transformations dans l'appareil de sécurité français », dans *Approches comparées des polices en Europe*, L'Harmattan, pp.33-56, 2002.

LOBKOWICZ Wenceslas (de), « L'Europe et la sécurité intérieure », *La documentation française*, Paris, 2002.

SABATIER Magali, « La coopération policière européenne », *Harmattan*, 2001.

CHEVALLIER-GOVERS Constance, « De la Coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne », Bruylant, 1999.

Vendelin HREBLAY, « Les accords de Schengen, origine, fonctionnement, avenir », Bruylant, 1998

Didier BIGO, « Polices en réseaux, L'expérience européenne », *Presses de Sciences Po*, Paris, 1996.

RENAULT Gaëlle, « Schengen, un modèle pour l'Europe pénale ? », *Larcier*, Bruxelles, 1995.

Travaux universitaires

MONNIEZ Sophie, Rapport de stage de master, « Service de sécurité intérieure(SSI) de l'Ambassade de France en Allemagne », Université de Strasbourg, 13 avril 2015 – 12 juin 2015.

GARROTE Rafael, mémoire de master, « La coopération policière transfrontalière franco-suisse, Le cas de la police judiciaire genevoise (1990-2011) », Institut européen de l'Université de Genève, 2011.

CAHN Olivier, Thèse de doctorat, « La coopération policière franco-britannique dans la zone frontalière transmanche », Université de Poitiers, 2006.

Articles

MORIN Céline (capitaine), « Coopération : un renforcement constant », *GEND'info*, Le

magazine de la Gendarmerie, n° 376, p. 26, avril 2015.

MORIN Céline (capitaine), « Le centre de coopération policière et douanière, un outil d'échange et de renseignement », *GEND'info, Le magazine de la Gendarmerie*, n° 376, pp. 36-37, avril 2015.

PUPIN Gaëlle (capitaine), « Une coopération franco-allemand au fil de l'eau », *Revue GEND'Info*, n° 376, p.34, avril 2015.

MUSCAT Aurélie (capitaine), « Enquêtes sans frontières », dans *GEND'info*, n° 376, p.30, avril 2015.

MAGUER Azilis, « Coopération et harmonisation des pratiques policières dans l'espace Schengen : Les enseignements de l'expérience franco-allemande », dans *Revue française d'administration publique*, n° 129, pp.113-130, 2009.

MAGUER Azilis, « La coopération policière transfrontalière, moteur de transformations dans l'appareil de sécurité français », dans *Cultures & Conflits, Approches comparées des polices en Europe*, pp.33-56, 2002.

ARNOULT Michel (Colonel) « La coopération policière transfrontalière franco-allemande », dans Pont de l'Europe, *Magazine de l'actualité Franco-Allemande pour l'Europe*, pp.58-60, janvier 2000.

Documentation officielle de l'Union européenne

Communication de la Commission, « Un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et une gestion efficace des frontières extérieures de l'Europe », COM (2015) 673 final, 15 décembre 2015.

CEPD, avis « Une nouvelle étape vers une protection européenne complète des données – Recommandations du CEPD sur la directive pour la protection des données dans les secteurs police et justice », n°6/2015, 28 octobre 2015.

Conclusions du Conseil européen, EUCO 26/15, 16 octobre 2015.

JUNCKER Jean-Claude, président de la Commission européenne, discours sur l'état de l'Union, 9 septembre 2015.

Communication de la Commission, « Un agenda européen en matière de migration », COM

(2015) 240 final, 13 mai 2015.

Réponse de la Commission européenne à une question écrite d'un parlementaire, E-006466/2013, 7 octobre 2013, *JO C* 47 E du 19 février 2014.

Résumé de l'avis du 7 mars 2012 du CEPD sur le paquet de mesures pour une réforme de la protection des données, *JOUE C* 192/7, 2012/C 192/05, 30 juin 2012.

Programme d'action relatif à la criminalité organisée, adopté par le Conseil le 28 avril 1997, *JO C* 251 du 15 août 1997.

Documentation publique française

Rapport d'activité 2013-2014, Bureau départemental de la sûreté et de la coopération transfrontalière (BDSCT), DDSP du Bas-Rhin, 2015.

Stratégie territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance de l'Euro-métropole de Strasbourg, Bilan 2015, Orientations 2016.

NIES Thomas (Chef d'escadron), « The French-German Police and Customs Cooperation Centre in Kehl : An innovative form of police coopération in a border area existing for 16 years in 2015 », 2015, [Document non publié].

Commission des Affaires européennes, *Regards croisés franco-allemands sur l'organisation territoriale*, Table-ronde (KRAMP KARRENBAUER Annegret, ministre-présidente du land de Sarre, et FRIEDRICH Peter, ministre du land de Bade Wurtemberg, chargé du Bundesrat, des Affaires européennes et internationales), 25 novembre 2014. (SN)

BIZET Jean, Commission des affaires européennes, Rapport *Renforcer le couple franco-allemand*, n°762, 16 juillet 2013. (AN)

BESSON Jean, Commission des affaires étrangères, Rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières et sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg concernant la mise en

place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune, n° 310, 29 janvier 2013. (S)

BRUNO Bourg-Broc, Commission des affaires étrangères, Rapport sur le projet de loi autorisant la ratification du Traité avec l'Allemagne portant délimitation de la frontière dans les zones aménagées du Rhin, et sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord avec l'Allemagne relatif à la coopération dans l'exercice des missions de police de la navigation sur le secteur franco-allemand du Rhin, n° 254, 9 octobre 2002. (AN)

GOURAULT Jacqueline, Commission des affaires étrangères, Rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord avec l'Allemagne relatif à la coopération dans l'exercice des missions de police de la navigation sur le secteur franco-allemand du Rhin, n° 267, 13 mars 2002. (S)

REYMANN Marc, Commission des Affaires étrangères, Rapport sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières (ensemble une déclaration), n°1756, 30 juin 1999 (AN).

BOCKEL Jean-Marie, Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, Rapport d'information sur le bilan de la coopération transfrontalière dans le cadre de la Convention de Schengen, n° 1690. (AN)

Réponse du Ministère de l'Intérieur à la question écrite n°06240 du Sénateur SOUVET, *JO* Sénat du 30 avril 1998, p. 1407 (S).

SOUVET Louis, question écrite du Sénat, n°06240, *JO* Sénat du 19 février 1998, p. 532. (S)

Jurisprudence

CJUE, Maximillian Schrems contre Data Protection Commissioner, affaire C-362/14, 6

octobre 2015.

CJUE, A. Melki, affaire C-188 /10 et S. Abdeli, affaire C-189/10, 22 juin 2010.

Cour de cassation, Crim. 6 décembre 2000, n° 00-86039.

Décision du Conseil constitutionnel n° 91-284 du 25 juillet 1991, *JORF*, du 27 juillet 1991, p.10001.

Autres documents

Brochure « 1975-2015 - 40 ans de coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur », distribuée par la Mission Opérationnelle Transfrontalière, éditée par la Conférence du Rhin supérieur, 45 pp., 2015.

Document interne de l'Euro-Institut, « La police en République fédérale d'Allemagne », juillet 2015.

Euro-Institut, « Présentation du Centre franco-allemand de coopération policière et douanière de Kehl », juin 2008.

Presse

« L'amitié franco-allemand en vogue à la gendarmerie », *20 minutes*, 12 mars 2012.

Sites Internet

Site de l'agence eu-LISA : www.eulisa.europa.eu

Site du département du Haut-Rhin : www.haut-rhin.gouv.fr

Site de l'Eurodistrict : <http://eurodistrict.eu/fr>

Site du Gouvernement français : www.gouvernement.fr

Site du Sénat français : www.senat.fr

Site de l'Assemblée nationale française : www.assemblee-nationale.fr

Site du Ministère de la Justice : www.annuaires.justice.gouv.fr

Site de la mission opérationnelle transfrontalière : www.espaces-transfrontaliers.org

Site de la Police nationale : www.police-nationale.interieur.gouv.fr